



**Ângela Maria Pinho  
Fernandes**

**Planeamento do território e as novas Estratégias  
Regionais de Desenvolvimento**



**Ângela Maria Pinho  
Fernandes**

**Planeamento do território e as novas Estratégias  
Regionais de Desenvolvimento**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Inovação e Políticas de Desenvolvimento, realizada sob a orientação científica do Dr. Artur da Rosa Pires, Professor Catedrático da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

## **o júri**

presidente

**Professor Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro**  
Professor associado da Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas da  
Universidade de Aveiro

**Professora Doutora Maria Regina Faia Martins Salvador**  
Professora catedrática da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de  
Lisboa

**Professor Doutor Artur da Rosa Pires**  
Professor catedrático da Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas da  
Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Desejo agradecer a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação.

Ao Paulo por toda a compreensão, força e paciência dispensadas ao longo deste percurso onde o humor e a disponibilidade foram bastante inconstantes.

Aos meus pais por todo o apoio, carinho e amor. O vosso estímulo e confiança foram essenciais para que este trabalho se tornasse uma realidade e para que o caminho não se tornasse insuportavelmente longo.

Aos meus irmãos, tios, sogros e a todos os que formam a minha enorme família e me proporcionam o mais doce refúgio nos momentos menos fáceis.

Ao Professor Artur da Rosa Pires pela forma como orientou o meu trabalho. O rigor e a exigência que coloca em tudo o que faz foram um desafio tremendo. A liberdade que me ofereceu, aliada às suas ideias, conceitos e curiosidade por novos domínios de investigação, possibilitaram o desenvolvimento desta dissertação.

Ao Professor Eduardo Anselmo de Castro pelo estímulo e tempo que me dispensou para que concluísse a dissertação. A sua criatividade, exigência e abordagem científica têm sido essenciais para a minha formação.

Ao José Carlos Mota o meu fiel leitor, crítico e colega de muitas discussões, o meu profundo agradecimento.

Ao João Mourato pela capacidade de me mostrar o outro lado das coisas, pelo estímulo, pelas discussões e pela amizade.

Aos meus colegas do CEIDET por todo o apoio, disponibilidade e incentivo. Um agradecimento especial à Carla e ao Carlos Esteves pela amizade, força e generosidade. Ao Rui, ao Jorge, à Raquel e ao João Francisco pelo bom humor, chalaças e regionalismos.

Aos meus colegas de Mestrado pela riqueza e diversidade de ideias e formas de estar na vida.

Aos meus amigos, o mais sincero agradecimento. Apesar da distância física que nos separa, o carinho e ânimo estiveram sempre presentes.

## palavras-chave

Planeamento do território, estratégias de desenvolvimento regional, Planos Regionais de Ordenamento do Território, competitividade, sustentabilidade

## resumo

O objectivo principal da dissertação é equacionar o desenvolvimento de estratégias regionais de ordenamento do território, associado à elaboração dos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território, PROT.

O argumento desenvolve-se em torno de quatro elementos fundamentais. O primeiro é constituído por uma reflexão sobre as transformações e os desafios recentes do planeamento do território em Portugal, evidenciando as dinâmicas associadas à dimensão regional do planeamento. Salienta-se a necessidade de mudança da actual prática de planeamento do território e demonstra-se a importância dos PROT na definição de quadros de referência estratégicos para o desenvolvimento do território.

O segundo elemento explora as implicações que as transformações da sociedade contemporânea produziram nas referências conceptuais da disciplina de planeamento do território. As mudanças verificadas em termos económicos, políticos, sociais, tecnológicos e culturais traduziram-se num acréscimo de importância dos territórios e das relações que nele se estabelecem. Desta forma, evidencia-se a importância de adequação da disciplina de planeamento do território ao novo contexto em que opera.

O terceiro elemento é baseado numa reflexão sobre a influência que a abordagem europeia de planeamento produziu nos objectivos, na agenda, nas metodologias e nas práticas de planeamento do território. Sublinha-se a introdução de alguns aspectos inovadores como a importância da cooperação, da componente estratégica do planeamento, da coordenação entre os diferentes níveis de governança e a introdução de temáticas como a sustentabilidade, a competitividade ou a coesão territorial.

O quarto elemento corresponde a um exercício de análise sobre as projecções das novas realidades de planeamento do território através do estudo de duas realidades diferentes: o *The Wales Spatial Plan – People, Places, Futures* e a *Estratégia Territorial de Navarra*. É desenvolvido um exercício de operacionalização dos conceitos e práticas analisadas na elaboração dos novos PROT.

Com base no trabalho desenvolvido, conclui-se que, para que os PROT se constituam enquanto instrumentos de desenvolvimento, terá de se assistir: i) à construção de uma visão consensual, partilhada e de médio-longo prazo sobre o desenvolvimento do território; ii) ao alargamento da agenda de preocupações, onde as questões da sustentabilidade, do conhecimento, da inovação, da governança e da competitividade sejam centrais; iii) à criação de dinâmicas de cooperação e à constituição de redes intra e inter-regionais.

**Key-words**

Spatial planning, regional development strategies, Regional Spatial Development Plans, competitiveness, sustainability

**abstract**

The main objective of this dissertation is to explore how to better design regional development strategies, concerning the elaboration of the new Planos Regionais de Ordenamento do Território, PROT.

This research is structured around four key elements. Firstly, it underlines the contemporary transformations and challenges to spatial planning in Portugal, highlighting the existing regional spatial planning dynamics. This emphasizes the need for change in the Portuguese planning system and the importance of the PROT in the definition of strategic frameworks for territorial development. Secondly, it discusses the implications for spatial planning resulting from ongoing transformations in contemporary society. Economic, political, social, technological and cultural changes have increasingly highlighted the importance of territory and the wider relations between people and places. Thirdly, it is argued that the European spatial planning perspective had produced some effects on the objectives, agenda, methodology and practices of spatial planning in Portugal. Some conceptual innovations are now taking effect, such as the importance of coordination between different governance levels, and the introduction and debate of new development guiding themes like sustainability, competitiveness and territorial cohesion. Finally, this research puts forward a conceptual exercise based on two case studies about the new models and practices of spatial planning at the regional level.

The outcomes of this research exercise stress that to provide a spatial development framework, the new PROT should be based in some principles, namely: i) to have a clear, consensual, medium-long term vision about regional spatial development; ii) to have a wide agenda centred on sustainability, knowledge, innovation, competitiveness and governance; iii) to be able to generate cooperation dynamics and to set intra and inter-regional networks.

## ÍNDICE

Índice .....	i
Índice de Figuras .....	iii
Índice de Tabelas .....	iv
Lista de Abreviaturas utilizadas.....	v
Capítulo 1. Introdução .....	1
1.1. Enquadramento, questões de investigação e objectivos .....	1
1.2. Estrutura e Metodologia.....	4
Capítulo 2. As Transformações e os Desafios Recentes ao Planeamento do Território em Portugal .....	6
2.1. Introdução .....	6
2.2. A dinâmica do sistema de planeamento português .....	8
2.3. Algumas insuficiências do sistema de planeamento português.....	15
2.4. Os desafios ao sistema de planeamento do território português .....	20
2.5. Conclusão .....	23
Capítulo 3. A Sociedade Contemporânea e os Desafios ao Planeamento do Território.....	26
3.1. Introdução .....	26
3.2. A alteração do contexto de planeamento do território.....	28
3.3. Uma nova visão do planeamento do território.....	30
3.4. A importância da dimensão regional no planeamento do território .....	34
3.5. Conclusões .....	37
Capítulo 4. O Discurso Europeu de Planeamento do Território.....	39
4.1. Introdução .....	39
4.2. O interesse crescente da União Europeia pelo planeamento do território.....	41
4.3. Os traços marcantes do quadro conceptual europeu de planeamento do território .....	46
4.4. As dimensões da mudança do discurso europeu de planeamento do território .....	49
4.4.1. A aplicação do EDEC à escala europeia .....	52
4.4.2. A aplicação do EDEC à escala transnacional .....	53
4.4.3. A aplicação do EDEC nas escalas nacional e regional.....	53
i. A perspectiva dos países do Noroeste da Europa .....	55
ii. A perspectiva dos Países Nórdicos.....	55
iii. A perspectiva do Reino Unido e da Irlanda .....	56
iv. A perspectiva dos países do Sul da Europa .....	57
4.5. Conclusões .....	59
Capítulo 5. A Projecção das Novas Realidades de Planeamento do Território .....	60
5.1. Introdução .....	60
5.2. O quadro analítico de referência .....	62
5.3. <i>A Estratégia Territorial de Navarra</i> .....	63

5.3.1. Enquadramento.....	63
5.3.2. Análise das dimensões estruturantes da Estratégia Territorial de Navarra .....	67
5.3.3. As principais mensagens da ETN.....	72
5.4. <i>O Wales Spatial Plan</i> .....	72
5.4.1. Enquadramento.....	73
5.4.2. Análise das dimensões estruturantes do Wales Spatial Plan .....	75
5.4.3. As principais mensagens da WSP.....	81
5.5. Os desafios à elaboração dos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território .....	82
5.6. Conclusões .....	86
Capítulo 6. Conclusões e Implicações .....	88
6.1. Conclusões e implicações para a prática de planeamento .....	88
6.2. Limitações do trabalho e investigação futura .....	91
Bibliografia.....	93
Sítios Web .....	107



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Triângulo das dimensões estruturantes do planeamento .....	17
Figura 2 – Articulação desejável dos níveis de planeamento .....	22
Figura 3 – A nova visão de planeamento do território .....	34
Figura 4 – Triângulo de Objectivos: para um desenvolvimento territorial sustentado .....	48
Figura 5 – A aplicação do EDEC.....	51
Figura 6 – Planeamento do Território à escala europeia: as diferentes perspectivas regionais .....	54
Figura 7 – Tipologias das escalas de planeamento na Europa .....	57
Figura 8 – Quadro Analítico de Referência.....	62
Figura 10 – Localização e caracterização geográfica de Navarra.....	64
Figura 11 – Estrutura do emprego de Navarra e de Espanha .....	65
Figura 9 – Instrumentos de Planeamento do Território de Navarra.....	66
Figura 12 – Plano de trabalhos da ETN .....	68
Figura 13 – Objectivos de desenvolvimento e resultados esperados da ETN .....	69
Figura 14 – Processo de elaboração da ETN .....	70
Figura 15 – Localização e características económicas do País de Gales.....	73
Figura 16 – Componentes comuns às metodologias de planeamento do território .....	77
Figura 17 – Valores e Objectivos da WSP.....	78
Figura 18 – Desafios Territoriais .....	79
Figura 19 – Unidades geográficas e aplicação dos desafios territoriais à <i>Pink Zone</i> .....	80
Figura 20 – Perspectiva de Desenvolvimento Territorial .....	80
Figura 21 – Elementos a integrar no PROT .....	85

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Instrumentos de Planeamento vs Contexto .....	15
Tabela 2 – O documento de Leipzig: <i>‘Principles for a European Spatial Development Policy’</i> .....	44
Tabela 3 – Os acontecimentos relacionados com o interesse europeu pelo planeamento do território .....	46

## **LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS**

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CEMAT – Conférence Européenne par l'Aménagement du Territoire – Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território  
CSD – Comittee for Spatial Planning – Comité para o Planeamento do Território  
EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário  
ESDP – European Spatial Development Perspective (EDEC)  
ESPON – European Spatial Planning Observatory Network  
ETN – Estratégia Territorial de Navarra  
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
LBOTU – Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo  
PDM – Plano Director Municipal  
PMOT – Planos Municipais de Ordenamento do território  
PNPOT – Programa Nacional para as Políticas de Ordenamento do Território  
PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional  
PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território  
RCM – Resolução do Conselho de Ministros  
UE – União Europeia  
WAG – Wales Assembly Government  
WSP – Wales Spatial Plan



## **CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Enquadramento, questões de investigação e objectivos**

Perspectiva-se um período de transformações significativas no sistema de planeamento do território português. Esta afirmação decorre da leitura de um conjunto de dinâmicas territoriais que se relacionam, por um lado, com a operacionalização do diploma legal que enquadra as acções de planeamento (Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, LBOTU<sup>1</sup>), nomeadamente com a conclusão do Programa Nacional das Políticas de Ordenamento do território, PNPOT, o lançamento dos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território, PROT, e a revisão dos Planos Directores Municipais, PDM; e, por outro lado, com diversas iniciativas sectoriais com implicações no território, nomeadamente, a elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional, QREN, ou a discussão da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, ENDS.

O PNPOT foi criado pela LBOTU com o objectivo de estabelecer e definir as grandes opções com relevância para a organização do território nacional consubstanciando um quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constituindo um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para o organização do território da União Europeia (art. 26º, DL 380/99). A sua eminente aprovação significa a adopção de um modelo territorial que enquadra o desenvolvimento e as transformações do território e o encerramento da estrutura hierárquica do sistema de planeamento.

Decorreu quase uma década desde que a realização da consulta directa, relativa à regionalização, não obteve o voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores que nela se pronunciaram. Desde esse momento, o discurso e a discussão sobre as questões regionais, associadas ou não às questões da regionalização, tem sido bastante incipiente. Contudo, o actual Governo português, no seu Programa, reconhece a importância de uma nova abordagem às questões do desenvolvimento e do ordenamento do território. Em particular, sustenta-se que *“o melhor aproveitamento do potencial de desenvolvimento das várias regiões e cidades do País e o combate eficaz às disparidades existentes pressupõem a existência de estratégias de coesão territorial adequadas”* (XVII Governo Constitucional, 2005). Neste contexto, assume-se enquanto condição necessária para a coordenação de políticas territoriais a *“elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, onde se definirão as linhas estratégicas de desenvolvimento, de organização e de gestão dos territórios regionais, enquadrando os investimentos a realizar”* (ibid.).

---

<sup>1</sup> Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei 310/2003, de 10 de Dezembro)

As expectativas em relação aos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território, PROT, são elevadas. Espera-se que estes planos se constituam enquanto instrumentos de desenvolvimento que visam: i) definir as directrizes para o uso, ocupação e transformação do território; ii) integrar e coordenar um conjunto de acções sectoriais e; iii) fornecer um quadro orientador para a elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, PMOT, os quais se encontram, na sua maioria, em fase de revisão. Para além disso, há também expectativas de que os PROT possam:

- fornecer um quadro de referência para as políticas de desenvolvimento regional;
- construir uma visão consensual, partilhada e de médio-longo prazo sobre o desenvolvimento do território;
- conter uma agenda de preocupações alargada, onde as questões da sustentabilidade, do conhecimento, da inovação, da governança e da competitividade sejam centrais;
- promover a adopção de novas abordagens ao desenvolvimento do território, bem como a vontade de criar visões estratégicas, por parte dos agentes regionais e locais;
- gerar dinâmicas de cooperação e de criação de redes intra e inter-regionais.

Para compreender melhor estas expectativas, e mesmo algum entusiasmo, em relação aos novos PROT, parece pertinente fazer um breve resumo da evolução do sistema de planeamento em Portugal. A evolução deste sistema enquadra-se num ciclo de transformações, que teve início no final da década de 70, com a restituição da autonomia política e financeira aos municípios portugueses, e que se prolonga até aos dias de hoje. Neste período destacam-se quatro momentos legislativos fundamentais:

- a aprovação do DL 208/82, que estabelecia uma nova figura de planeamento, o Plano Director Municipal, PDM. Em termos conceptuais, este diploma representa um avanço assinalável, na medida em que pretendia, por um lado, alargar a prática de planeamento a todos os municípios e, por outro, procurava integrar novos conceitos na agenda de planeamento, como por exemplo, a participação pública ou a necessidade de estratégias territoriais;
- a publicação do DL 69/90, que permitiu a simplificação dos requisitos técnicos e jurídicos de elaboração e aprovação dos PDM's, conduzindo a uma generalização destes planos por todos os municípios;
- o lançamento, em 1994, do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional, PROSIURB. Os requisitos técnicos do programa fizeram com que se construíssem novas abordagens metodológicas ao planeamento e ao desenvolvimento do território, em particular, que se desenvolvessem exercícios de planeamento estratégico;
- a adopção, em 1998, da LBOTU. Algumas das inovações introduzidas por este diploma relacionam-se com: i) a criação de um sistema de gestão territorial que se desenvolve em três âmbitos territoriais (nacional, regional e local); ii) a coordenação dos três âmbitos e a definição concreta dos instrumentos de cada nível e das relações que se estabelecem entre eles; iii) a definição do regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos

instrumentos de planeamento; iv) e o reforço da componente da participação pública no processo de planeamento do território.

A evolução do sistema de planeamento português traduziu-se, assim, num aumento do número de instrumentos de ordenamento, numa generalização da prática de planeamento por todas as escalas territoriais e num número crescente de técnicos e investigadores neste domínio. Contudo, os resultados da actual prática de planeamento têm sido desacreditados. Há um reconhecimento colectivo da perda de qualidade urbana e territorial e das implicações negativas que se têm verificado em termos de desenvolvimento do território. Torna-se cada vez mais claro que a visão complexa, burocrática, normativa e reactiva que se encontra associada à prática actual de planeamento do território tem contribuído para bloquear dinâmicas de desenvolvimento e tem feito perder muitas oportunidades. Para além disso, as expectativas em relação ao papel do planeamento do território são cada vez mais elevadas. Por estas razões, torna-se necessário descongestionar o sistema de planeamento do território, construindo novas respostas e abordagens suportadas por novos conceitos, novas metodologias e novas formas de fazer planeamento.

O grande desafio que se coloca ao planeamento do território é orientar e gerir as mudanças, através de uma reflexão estratégica e prospectiva sobre o desenvolvimento e o futuro das sociedades e das comunidades. Contudo, a construção de uma visão prospectiva do território não se pode dissociar do contexto em que se insere. Este contexto pode ser abordado segundo dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, o contexto económico e social, que tem conhecido transformações significativas, o que se traduz numa nova visão do planeamento do território e num reconhecimento da importância da dimensão regional. Em segundo lugar, o contexto europeu, que corresponde ao espaço onde nos inserimos e de que não nos podemos dissociar, que também tem observado diversas mudanças, nomeadamente no reconhecimento do papel do planeamento do território na promoção da coesão social e territorial da União Europeia.

Este ciclo de transformações do sistema e do contexto de planeamento do território tem estimulado a emergência de estratégias de desenvolvimento territorial, de âmbito regional, em diversos países europeus. Estas estratégias correspondem a uma projecção das novas realidades de planeamento do território, na medida em que incorporam os novos conceitos de planeamento, adoptam novas metodologias de trabalho e têm um alcance temporal e territorial alargado.

Em Portugal, a oportunidade de desenhar estratégias regionais de desenvolvimento surge associada às novas funções dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, PROT. Conhecidas as expectativas sobre os PROT, o desafio que se coloca a este trabalho é contribuir para o conhecimento sobre o processo de elaboração, a agenda e as formas de implementação das estratégias regionais de desenvolvimento do território.

O objectivo principal da dissertação é equacionar o desenvolvimento de estratégias regionais de ordenamento face ao contexto actual. Em particular, pretendem-se propor cenários sobre a forma como os PROT podem ser desenvolvidos e sobre a agenda de preocupações que deve ser integrada. Para além disso, esta dissertação pretende projectar um conjunto de desafios

à actual prática de planeamento do território, nomeadamente, aos instrumentos regionais de ordenamento. A projecção destes desafios deverá decorrer da leitura das dinâmicas e das transformações do sistema e do contexto de planeamento do território.

A concretização dos objectivos expostos sugere a necessidade de:

- reflectir sobre as transformações do sistema de planeamento português, perspectivando os desafios que se colocam aos novos PROT;
- analisar as transformações recentes da sociedade contemporânea, percebendo que implicações trazem para o quadro conceptual e operativo de planeamento, em particular, para o nível regional;
- compreender o discurso europeu de planeamento do território e reconhecer os desafios que ele coloca à prática de planeamento;
- estudar exemplos de novas práticas de planeamento, retirando para a elaboração dos novos PROT, um conjunto de mensagens e ensinamentos sobre o processo de construção, implementação e avaliação e monitorização deste tipo de planos.

## **1.2. Estrutura e Metodologia**

A dissertação encontra-se estruturada em seis capítulos. O primeiro, que corresponde ao presente capítulo, faz o enquadramento do trabalho, definindo as questões de investigação e os objectivos da dissertação. Para além disso é apresentada a estrutura e a metodologia.

O segundo capítulo tem como objectivo reflectir sobre as transformações e os desafios recentes ao planeamento do território em Portugal e, em particular, fazer uma leitura das dinâmicas associadas à dimensão regional de planeamento. A análise das transformações recentes do sistema de planeamento do território evidencia uma agenda temática focada no uso do solo e na forma urbana, uma prática baseada na execução de regulamentos administrativos e onde o profissional de planeamento demonstra alguma dificuldade em comunicar com agentes diversificados e de validar as suas opções através de processos de participação pública. Neste contexto, os desafios ao planeamento do território são acrescidos. A análise desenvolvida ao longo do capítulo irá centrar-se em três dimensões: a agenda, a metodologia e os mecanismos de execução das opções de planeamento do território. Por último, é evidenciado um conjunto de expectativas em relação ao papel dos PROT no desenvolvimento do território.

O terceiro capítulo tem como objectivo explorar as implicações que as transformações da sociedade contemporânea produziram nas referências conceptuais da disciplina de planeamento do território. As mudanças verificadas em termos económicos, políticos, sociais, tecnológicos e culturais traduziram-se num acréscimo de importância dos territórios e das relações que nele se estabelecem. O desafio que se coloca ao planeamento do território é que se adeque ao novo



contexto em que opera. Neste capítulo irá procurar-se explorar a nova visão de planeamento do território e realçar a importância da dimensão regional de planeamento.

No quarto capítulo pretende-se reflectir sobre a influência que a abordagem europeia de planeamento produziu nos objectivos, na agenda, nas metodologias e nas práticas de planeamento do território. O reconhecimento e a valorização do papel do planeamento enquanto instrumento de coesão e desenvolvimento do território, traduziu-se numa discussão das políticas territoriais e na produção de diversos documentos europeus, dos quais se destaca, o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, EDEC. Pretende-se analisar as dimensões da mudança provocada por estas alterações nas diferentes dimensões territoriais.

O quinto capítulo é dedicado ao estudo de casos. Pretende-se reflectir sobre as projecções das novas realidades de planeamento do território através da análise de duas realidades diferentes: o *The Wales Spatial Plan – People, Places, Futures* e a *Estratégia Territorial de Navarra*. Os elementos que resultam desta análise, complementados com o exercício teórico construído ao longo dos capítulos 2, 3 e 4, serão importantes para retirar para a prática de planeamento e, em particular, para a elaboração dos novos PROT, um conjunto de mensagens e ensinamentos sobre o processo de elaboração, do conteúdo, da implementação e da avaliação e monitorização da estratégia regional de desenvolvimento.

O sexto capítulo apresenta as principais conclusões da dissertação e algumas recomendações para a elaboração dos novos PROT. Para além disso, são apresentadas algumas limitações do trabalho e um conjunto de expectativas relativas a investigação futura.

O processo de investigação decorreu faseadamente e teve uma componente muito forte de pesquisa e interpretação de fontes bibliográficas. Esta pesquisa, necessariamente a fontes nacionais e internacionais (fundamentalmente europeias), permitiu a construção de um corpo de literatura forte e a reunião de um conjunto de trabalhos e experiências inovadoras no domínio das políticas regionais de planeamento do território. Numa segunda fase do trabalho foi feita a análise de alguns casos marcantes no domínio desta dissertação, nomeadamente, de experiências europeias de construção de estratégias regionais de desenvolvimento do território que incorporam princípios e práticas inovadoras.

## **CAPÍTULO 2. AS TRANSFORMAÇÕES E OS DESAFIOS RECENTES AO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL**

### **2.1. Introdução**

O planeamento do território em Portugal encontra-se, tradicionalmente, associado à elaboração e implementação de instrumentos de ordenamento do território, sobretudo de nível municipal. A dimensão regional do planeamento do território tem suscitado um interesse escasso e tem sido pouco valorizada pela prática profissional. Na realidade há diversos factores que podem explicar este facto. Como refere Ferrão (2004, p. 72), aspectos tão distintos quanto a crescente perda de influência dos discursos académicos associados à ciência regional, o resultado do referendo sobre a regionalização administrativa do país, a crescente associação da política regional à gestão de fundos comunitários, ou a centralidade que as questões financeiras e económicas têm ocupado nas agendas política e mediática, podem explicar esta escassa valorização da dimensão regional. Acresce o facto desta dimensão de planeamento surgir, em termos de opinião pública, muito associada a pequenas quezílias regionalistas como a oposição Norte-Sul ou interior-litoral, ao comportamento de alguns protagonistas regionais ou à luta por investimentos ou por fundos comunitários.

Desde meados de 1990, tem-se verificado um esforço para alargar o quadro de referência conceptual e operativo do planeamento do território. A expressão mais clara deste esforço foi a publicação da Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo, LBOTU. Este documento, que estabelece as bases da política de ordenamento do território e urbanismo, defende uma abordagem mais estratégica ao planeamento, reforça a componente de participação pública e clarifica o papel dos níveis nacional e regional de planeamento do território. Destaca-se, também, a introdução de um novo instrumento de planeamento no sistema de gestão territorial, o PNPOT, e a atribuição de natureza estratégica aos PROT, conferindo-lhes uma essência fundamentalmente programática e prospectiva.

A instabilidade política e governativa que se verificou em Portugal desde finais de 2001, e que se acentuou em meados de 2004, condicionou o avanço das orientações expressas na LBOTU, em particular, atrasou a aprovação do PNPOT e a elaboração dos novos PROT. Contudo, recentemente, a dinâmica associada à publicação da LBOTU foi retomada pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, com a conclusão da elaboração do PNPOT e com a publicação de um documento<sup>2</sup> onde se reúnem as orientações gerais para a elaboração

---

<sup>2</sup> SEOTC/MAOTDR, Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades / Ministério do Ambiente; Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2005), PROT 2006: Orientações Gerais para a Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, SEOTC/MAOTDR, Lisboa.

dos novos PROT. Neste documento, para além das indicações quanto ao conteúdo, à forma e ao procedimento, é apontado um conjunto de expectativas em relação ao papel deste instrumento de planeamento no sistema de gestão territorial. Espera-se que os PROT assumam uma posição de charneira, integrando, por um lado, princípios, objectivos e orientações do PNPT e, por outro lado, que se constituam enquanto quadro de referência estratégico para os Planos Directores Municipais, PDM. Em relação a este último aspecto, refere-se que “[...] os PROT devem fornecer um quadro de referência estratégica de longo prazo que permita aos municípios estabelecerem as suas opções de desenvolvimento e definirem regras de gestão territorial compatíveis com o modelo consagrado para a Região” (SEOTC/MAOTDR, 2005, p.3).

Um outro tipo de expectativas prende-se com o papel dos PROT enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento do território. Espera-se que os PROT, em consonância com as competências que lhes foram atribuídas pela LBOTU, estabeleçam um quadro de opções estratégicas para o desenvolvimento da Região, articulem e integrem as diferentes políticas sectoriais e contribuam para uma aplicação mais eficaz das intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia dentro do futuro Quadro Comunitário de Apoio.

Perspectiva-se, pois, um momento importante para a discussão dos problemas territoriais e para a procura de soluções mais inovadoras no domínio do planeamento do território, designadamente no âmbito regional. Esta afirmação é suportada por um conjunto de evidências, a saber:

- em primeiro lugar, por se encontrar em elaboração o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), no qual se deverão integrar as opções estratégicas de desenvolvimento do País e das Regiões;
- em segundo lugar, porque se avizinha um período de reflexão e debate sobre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS);
- em terceiro lugar, pelo facto do PNPT se encontrar em fase de conclusão (neste momento em período de discussão pública); em breve, entrará em vigor o quadro de referência nacional no domínio das políticas de ordenamento do território;
- em quarto lugar, porque se iniciará a elaboração dos PROT, através de um processo alargado a todas as regiões, promovido pelas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional, CCDR, e de acordo com as novas orientações definidas pelo actual Governo;
- por último, porque um número elevado de PDMs, realizados na década de 90, se encontra em processo de revisão.

Luís Bruno Soares (2002, 127), numa altura em que se iniciavam as revisões dos PDM e a elaboração do PNPT, referia que aquele parecia ser *“um momento decisivo para se fazer uma avaliação mais rigorosa dos problemas existentes, uma caracterização mais precisa das realidades nacionais, e uma discussão tão actualizada quanto possível dos temas territoriais ultrapassando preconceitos instalados. [...] o trabalho terá de ser feito «de baixo para cima», isto*

*é, do território para os conceitos e para as soluções*”. Pelos motivos expostos anteriormente, a afirmação deste autor parece fazer todo o sentido no contexto actual.

O objectivo do presente capítulo é reflectir sobre as transformações e os desafios recentes ao planeamento do território em Portugal e, em particular, fazer uma leitura das dinâmicas associadas à dimensão regional do planeamento. Desta forma, pretende-se:

- evidenciar a dinâmica e as mudanças recentes no sistema de planeamento português;
- reflectir sobre os resultados da prática e sobre algumas lacunas existentes no sistema de planeamento do território;
- e perspectivar os desafios aos quais o sistema de planeamento terá de ser capaz de responder.

Um dos contributos da informação contida neste capítulo é a leitura das dinâmicas, das insuficiências e dos desafios que se colocam ao sistema de planeamento do território. Esta leitura deverá permitir avaliar a necessidade da mudança e perspectivar as formas como essa mudança pode e deve acontecer. Por outro lado, este capítulo equaciona alguns dos desafios e das preocupações que se colocam à elaboração dos novos PROT.

O capítulo encontra-se estruturado em três secções. Na primeira secção é salientada a dinâmica do sistema de planeamento, realçando a evolução dos instrumentos e das práticas de planeamento do território. A segunda secção dá conta de algumas insuficiências que o sistema de planeamento português demonstra. Esta análise assenta em três dimensões estruturantes do planeamento: objecto/agenda; método; e mecanismos de execução. Na terceira secção perspectivam-se desafios e evidenciam-se expectativas em relação ao papel dos PROT no sistema de planeamento do território português. Argumenta-se a necessidade de uma nova abordagem ao desenvolvimento do território e aos planos de ordenamento, em particular aos PROT.

## **2.2. A dinâmica do sistema de planeamento português**

O sistema de planeamento do território em Portugal caracterizou-se, durante muito tempo, por uma abordagem regulamentar, ligada ao controlo do uso do solo e da expansão urbana e marcada pelo regime ditatorial que imperou no país desde meados dos anos 20. Durante os primeiros anos da década de 30, época que coincide com a implantação e consolidação do Estado Novo, verificou-se uma ruptura com a política urbana seguida até então. Neste período foi estabelecida uma nova política de ordenamento do território mediante a introdução de novos procedimentos, instituições e diplomas legais. Destaca-se o papel de Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas e Comunicações no período de 1932-1936 e de 1938-1943 (neste período acumulou também funções de Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, facto que poderá explicar, em parte, algumas das suas opções), que desenvolve a sua acção em torno da resolução

dos problemas urbanos e estabelece um conjunto de princípios de actuação que, como refere Gonçalves (1989, p.4), são “*as bases doutrinárias em que ainda hoje assenta o nosso Direito do Urbanismo*”.

Nos anos 40, o objectivo principal do planeamento do território era o controlo da expansão urbana. Como refere Rosa Pires (2001, p. 182-183), a principal preocupação era a preparação de planos para áreas urbanas (e não para todo o município) orientados para a transformação do uso do solo e da forma urbana. Os mecanismos de implementação dos planos passavam, sobretudo, por lhes dar força de lei, tornando-os regulamentos administrativos fortes. Tratou-se de um período em que o planeamento urbano era visto como um instrumento eficaz na reprodução da ideologia do Estado junto dos interesses locais (Gonçalves, 1989, p. 5).

Entre 1946 e 1958, seguiu-se um novo ciclo, caracterizado pelo aumento da burocratização do processo de planeamento. Gonçalves (1989, p. 5-6) chamou-lhe o sistema de “planeamento sem fim”. Como resultado verificou-se que, até meados dos anos 70, o número de planos efectuados e aprovados foi reduzido. Apesar dos municípios com um número de habitantes superior a dois mil e quinhentos estarem, legalmente, obrigados à execução de Planos de Urbanização, a maioria dos planos aprovados tiveram como área de incidência a cidade de Lisboa. Este facto é explicado, por um lado, pelos fracos recursos humanos e financeiros dos municípios e, por outro lado, pelas dificuldades decorrentes do processo administrativo de elaboração e aprovação dos planos.

Isto significa que, durante cerca de trinta anos, “[...] o sistema de planeamento fechou-se sobre si próprio e distanciou-se progressivamente da realidade. O planeamento, que na generalidade dos países equivale a uma plataforma de reforço da solidariedade entre os diferentes actores que intervêm na cidade, transformou-se, no nosso caso, numa actividade socialmente desenraizada, apenas acessível a um corpo restrito de técnicos. Paralelamente, a reforma da legislação urbanística esqueceu as questões de conteúdo e passou a dedicar a sua melhor atenção à salvaguarda de procedimentos administrativos baseados na ideia de tutela” (Gonçalves, 1989, p. 6-7).

De acordo com Rosa Pires (2001, p. 183), as insuficiências do método de preparação dos planos (a inexistência de legitimação social do processo de planeamento ou a fraca preparação técnica), a natureza arbitrária de muitas propostas e a incoerência dos mecanismos de implementação conduziu a um descrédito do estatuto científico e da valorização social dos planos.

A revolução de 1974 mudou significativamente o contexto em que a prática de planeamento era desenvolvida. Uma das principais mudanças foi a restituição de autonomia política e financeira aos municípios. Até então, era o Governo Central quem nomeava os Presidentes de Câmara e os orçamentos municipais eram bastante reduzidos. No entanto, o peso da herança do antigo regime fez com que as ideias e as práticas de planeamento tivessem uma evolução muito lenta. Na realidade, o quadro conceptual de referência e as práticas que dominaram o sistema de planeamento nos anos anteriores à revolução, conseguiram difundir-se

por um conjunto alargado de agentes: profissionais, políticos, sociedade, administração pública e instituições de ensino superior (Pires, 2001, p. 183).

No início dos anos 80 assistiu-se à introdução de uma nova figura de planeamento, o Plano Director Municipal, PDM, através do DL 208/82. Esperava-se que este plano, a produzir por todos os municípios, introduzisse novas questões na prática de planeamento. Na realidade, em termos conceptuais, o PDM representa um avanço legislativo assinalável e constituiu um progresso significativo para o sistema de planeamento português (Fonseca Ferreira, 2005, p. 87). Veja-se, a título de exemplo, a referência à necessidade da existência de uma estratégia de desenvolvimento socio-económico que suportasse a transformação do uso do solo, ou a introdução de mecanismos de participação pública na elaboração e aprovação do plano.

Em dois artigos de opinião sobre a importância dos Planos Directores Municipais, publicados num período de menos de dois anos, Portas (1985, p.31-34; 1986, p. 23-29) evidencia, por um lado, um conjunto de expectativas em relação ao papel dos PDMs no desenvolvimento local e, por outro lado, tece um conjunto de críticas e constata o resultado das primeiras experiências dos municípios que, até então, tinham adoptado esta figura de planeamento. O autor sustentou que a figura de Plano Director Municipal era a primeira tentativa de regular não *“apenas os efeitos físicos mas também as acções que alterem condições económicas e sociais”* (Portas, 1985, p. 32). O momento da sua elaboração seria pois um espaço privilegiado para reflectir sobre as *“perspectivas da economia e da situação social local para descobrir e mobilizar recursos «endógenos» e negociar melhor os exógenos (através do PIDR ou de outras formas) e, sobretudo, para detectar aqueles factores que podem vir a favorecer o desenvolvimento das actividades do concelho e que estão ao alcance do próprio município”* (Portas, 1985, p. 32). Contudo, as primeiras experiências revelaram um processo moroso, oneroso e inseguro, na medida em que:

- se verificaram atrasos significativos na constituição das Comissões de Acompanhamento, decorrentes da imposição de um faseamento desadequado;
- os custos que decorriam da elaboração dos vários estudos exigidos e das deslocações a que obrigavam eram elevados;
- não era, ainda, claro que a Administração Central estivesse, de facto, interessada na autonomia municipal, logo, não se sabia o que iria resultar da aprovação e ratificação dos Planos.

Para além disso sublinha-se o alheamento da Administração Central a estes exercícios locais de planeamento. O autor refere que *“[...] para a maioria das entidades da Administração Central e Empresas Públicas concessionárias ou tutelares, o facto de um Município estar ou não a elaborar um PDM é desconhecido ou irrelevante, enquanto para os restantes (talvez com excepção para alguns CCR's...) esse PDM não é mais do que um plano físico ou urbanístico mais amplo e vago do que os outros e com o qual é preciso ter cuidado, não vão os municípios usar mal da autonomia que o Plano se fosse ratificado, daria”* (Portas, 1986, p. 24). As críticas do autor evidenciam, em grande medida, a rigidez e a dificuldade de execução destes planos, factos que os

tornaram, em geral, “*instrumentos desproporcionados para as possibilidades de assimilação de que tem que servir ao longo dos anos*” (Portas, 1986, p. 29).

O final dos anos 80 é marcado por dois factos assinaláveis. Em primeiro lugar, é aprovado o Decreto-Lei nº 176-A/88, que determina o regime jurídico dos Planos Regionais de Ordenamento do Território. Estes planos, de carácter programático e normativo, deveriam ser constituídos por um conjunto de normas sobre a utilização e a ocupação dos solos. Cabia-lhes definir a política de ordenamento regional através do estabelecimento de opções, orientações, critérios e normas de ocupação dos solos, de forma a permitir um correcto zonamento do espaço (Oliveira, 2002, p. 11; Correia, 1995, p. 87). Este facto é tão mais importante se for considerado o momento em que é proposta a elaboração destes Planos. Como refere Correia (1995, p. 88), devido à integração de Portugal na Comunidade Europeia, avizinhavam-se investimentos avultados em diversos domínios com incidência no território – infra-estruturas de transportes e comunicações, equipamentos de ensino, saúde e desporto, entre outros. Neste sentido, a tradução territorial das diferentes políticas sectoriais deveria encontrar no PROT o espaço privilegiado de compatibilização com o planeamento municipal.

Em segundo lugar, constatou-se que, o avanço legislativo verificado com a publicação do DL 208/82, não tinha sido acompanhado por um avanço na sua execução. No final dos anos 80, apenas cinco municípios (Évora, Mora, Ponte de Sôr, Moita e Oliveira do Bairro) tinham elaborado os seus PDMs. Como refere Fonseca Ferreira (2005, p. 88), as excessivas exigências de fundamentação estatística e cartográfica (informações inexistentes ou deficientes na altura), aliadas à complexidade da elaboração e da aprovação destes planos impediu a existência de um número mais expressivo de PDMs. Na sequência da constatação destes factos, é aprovada, no início dos anos 90, uma nova legislação, o DL 69/90. Este decreto pretendia simplificar os requisitos técnicos e jurídicos de elaboração e aprovação dos PDM's e, desta forma, provocar uma generalização destes instrumentos de planeamento por todo o país. Ao mesmo tempo, foram introduzidas medidas de penalização financeira aos municípios que não preparassem os seus Planos Directores Municipais.

A introdução da nova legislação permitiu a generalização dos PDMs alargando, desta forma, a prática de planeamento a todos os municípios, reforçando, como refere Soares (2004, p. 96), “*as competências e a «autonomia» da gestão autárquica no respeitante ao ordenamento do território municipal [...]*”. Acresce a este último facto o reconhecimento da importância das questões de planeamento do território, por parte da sociedade. Como reconhece Galvão (2002), a discussão dos temas urbanísticos aumentou significativamente, tanto por intermédio das discussões públicas dos planos, como pela inclusão destas questões nas campanhas eleitorais autárquicas. A mesma autora suporta que, este facto, poderá indiciar uma mudança da agenda política, a qual, durante muito tempo, permaneceu um pouco distante das questões territoriais.

Subsistiram, todavia, algumas insuficiências. Constatou-se que a maioria dos planos manteve as características dos planos de urbanização tradicionais, centrados nas questões do uso

do solo e do zonamento e sem qualquer orientação estratégica em termos de política de desenvolvimento (Rosa Pires, 2001, p. 184-185; Carvalho, 2003, p.18).

A generalização dos PDM's teve, contudo, outro tipo de aspectos menos positivos. Um deles foi o facto de se ter instalado uma visão fragmentada e localista dos problemas territoriais e da forma como os resolver. Dificilmente, os municípios são capazes de ter uma visão supra-municipal dos problemas e de construir soluções inter-municipais. Soares (2004, p. 96) afirma que esta visão se acentuou, por um lado, com a ausência de instrumentos de ordenamento do território de natureza supra-municipal e, por outro lado, com a progressiva descentralização de competências e de responsabilidades, no domínio da gestão territorial, para as autarquias. O mesmo autor sustenta que, com a obrigatoriedade de realização de PDMs por parte das autarquias, se alargaram e aprofundaram as fragilidades do processo de planeamento e se acentuaram as tensões entre a administração central e as autarquias.

No entanto, a década de 90, ficou marcada por outras transformações. Efectivamente, como sublinha Rosa Pires (2001, p. 182), nesta década ocorreram mudanças significativas no debate sobre o quadro conceptual de referência, a natureza e o objectivo do planeamento do território. Uma dessas mudanças diz respeito ao enquadramento legislativo. Cabral (2002, p.27) dá conta dessa evolução referindo que, em termos legislativos, se passou da preocupação com o controlo da expansão urbana das cidades para a sua integração territorial. Por outro lado, evoluiu-se para um quadro de instrumentos de gestão territorial mais integrados e descentralizados, de forma a assegurar a participação alargada dos cidadãos e das comunidades, e para um ajustamento a formas de governo mais abertas.

Também Soares (2004, p. 97), referindo-se ao mesmo período de tempo, dá conta da grande dinâmica nacional no domínio do planeamento do território. Este autor sublinha que, para além da execução de um conjunto de planos de ordenamento físico, surgiram novas abordagens metodológicas à problemática do desenvolvimento do território. Os exercícios de prospectiva, a utilização da análise SWOT ou elaboração de documentos de estratégia territorial são disso exemplo.

Uma das expressões mais claras desta mudança foi o lançamento, em 1994, de uma nova iniciativa Governamental, o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional, PROSIURB. Este programa, que tinha como objectivo a valorização das cidades médias e dos centros urbanos da rede complementar, apoiava financeiramente os municípios na concretização de projectos específicos dos PDMs. Para aceder a esses fundos, os municípios teriam de possuir um plano estratégico de desenvolvimento para a cidade. Este requisito levou a que um número considerável de cidades, com um grau de qualidade diferenciado, realizasse exercícios de reflexão estratégica sobre a sua posição e o seu papel na sua região e no país, criando uma dinâmica de participação, mobilização e pensamento estratégico assinaláveis (MAOT, 1999, p.24; Rosa Pires, 2001, p. 185; Cabral, 2002, p. 29; Fonseca Ferreira, 2005, p. 36).



Poucos anos depois, como refere Soares (2004, p. 97-98) o programa Polis recorreu também à figura dos planos estratégicos para “*seleccionar acções e estruturar as operações de requalificação urbana e ambiental*” de um conjunto de cidades portuguesas.

Um outro sinal da dinâmica do sistema de planeamento do território e dos seus agentes, foi a apresentação, em 1995, do relatório<sup>3</sup> relativo ao sistema de planeamento português, elaborado no âmbito do Compêndio dos Sistemas e das Políticas de Planeamento do Território na Europa. Este documento sistematiza um conjunto de informação bastante detalhada acerca do contexto, dos princípios e das tendências de evolução do sistema de planeamento. Dá ainda conta das instituições e dos instrumentos da política de planeamento e dos agentes e dos mecanismos envolvidos nas questões do desenvolvimento e da conservação e protecção do ambiente. Este estudo evidenciou-se enquanto uma oportunidade para desenvolver um exercício de aprendizagem colectiva, através do confronto das diferentes práticas europeias de planeamento do território.

No entanto, a expressão mais clara da evolução do sistema de planeamento português foi a publicação, no final dos anos 90, da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, LBOTU, e do diploma que a operacionaliza, o Decreto-Lei 380/99. Estes documentos, que têm por objectivo dar consistência aos instrumentos de planeamento já existentes, constituíram-se enquanto referencial para todos os agentes envolvidos no planeamento do território (Gaspar, 2000, p. 32) e introduziram um conjunto de inovações conceptuais e metodológicas. Podem destacar-se os seguintes aspectos:

- a clarificação do sistema de gestão territorial, através da definição das formas de coordenação entre os diferentes níveis de governação e de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos diversos instrumentos de planeamento (Lameiras *et al.*, 2000, p. 36; Soares, 2004, p. 98);
- a atribuição de carácter essencialmente estratégico e orientador aos planos produzidos pelos órgãos centrais de administração (Soares, 2004, p. 98), como o PNPT ou os PROT;
- o reconhecimento do poder das autarquias na definição da estratégia de desenvolvimento municipal e do modelo de ordenamento do território nos PDMs (Soares, 2004, p. 98);
- o aumento da componente da participação pública nos processos de elaboração e aprovação dos instrumentos de planeamento do território (Lameiras *et al.*, 2000, p. 36; Gaspar, 2000, 32)

A operacionalização deste diploma legal, só agora, começa a ganhar verdadeira expressão. A instabilidade política e governativa que Portugal viveu entre 2001 e 2005 condicionou a prossecução dos objectivos expressos na LBOTU. Contudo, referem-se alguns dos

---

<sup>3</sup> ROSA PIRES, Artur, PINHO, Paulo, CONCEIÇÃO, Paulo (1995), The Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Portugal – Part I, Relatório apresentado à Comissão Europeia no âmbito da elaboração do documento “*The Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*”.

sinais que evidenciam o retomar deste diploma legal: a aprovação do documento final do PN POT está eminente; espera-se o início de elaboração dos PROT de acordo com as orientações publicadas em Novembro de 2005; existe um número muito significativo de PDMs que se encontra em processo de revisão.

Convém, no entanto, sublinhar uma iniciativa Governamental que ocorreu neste período conturbado. Em 2003, num esforço de reordenamento da administração territorial são aprovados os diplomas legais relativos à criação de novas entidades territoriais – áreas metropolitanas e comunidades urbanas (Leis 10/2003 e 11/2003), os quais provocaram um novo debate em torno das questões do planeamento supra-municipal. Apesar de um conjunto significativo de constrangimentos, assistiu-se a um esforço, por parte das autarquias locais, em encontrar municípios parceiros na resolução de problemas comuns e na construção de visões partilhadas do território supra-municipal. Refira-se, a título de exemplo, a Grande Área Metropolitana de Aveiro que, recentemente, elaborou um Quadro de Referência Estratégica para o Desenvolvimento do conjunto de municípios.

Em síntese, veja-se a tabela 1, na página seguinte, que ilustra a evolução da legislação de planeamento do território em Portugal em confronto com alguns momentos que marcam a dinâmica do contexto de planeamento. Como refere Gaspar (1995), nos últimos 30 anos, procurou-se construir um sistema coerente de ordenamento, o que provocou o aumento do número de planos produzidos em Portugal, nas diferentes dimensões territoriais – PMOTs, PROTs, PEOTs.

Pode afirmar-se que, hoje em dia, em Portugal, a prática de planeamento se encontra generalizada. Desde início dos anos 90 que se assiste a uma crescente preocupação com as questões do ordenamento do território. Procuram-se novas soluções e vão sendo introduzidas inovações nos procedimentos, em particular, na elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Uma vez mais, importa sublinhar a importância crescente da participação pública nos processos de tomada de decisão.

O número de instrumentos de ordenamento do território aumentou consideravelmente. Existem planos para diferentes âmbitos e escalas de actuação. A sua articulação é, relativamente, clara e encontra-se regulamentada. Existe, também, um número crescente de técnicos e de investigadores, de diferentes áreas de formação, o que permite que haja maior discussão em torno das questões de planeamento.

Tabela 1 – Instrumentos de Planeamento vs Contexto

Ano	Planeamento Urbanístico	Gestão Urbanística	Solos	Ambiente	Economia Política do Desenvolvimento Territorial
1975					Revolução 25 de Abril
1976			Lei dos Solos - DL 794/76		Constituição da República
1977					Competências das Autarquias Locais - DL 79/77
1978					
1979					Lei das Finanças Locais - Lei 1/79
1980		Construção Clandestina - DL 275/76 e DL 804/76	Código de Expropriações - DL 845/76		
1981				RAN - DL 451/82	
1982	PDM - DL 208/82	Expropriações - DL 413/83		REN - DL 321/83	
1983	PROT - DL 338/83				
1984		Loteamentos - DL 400/84			
1985					
1986					Entrada na Comunidade Europeia
1987				Lei de Bases do Ambiente - DL 11/87	
1988	PROT - DL 176-A/88				
1989				RAN - DL 169/89	Plano de Desenvolvimento Regional - I QCA (1989-1993)
1990	PMOT - DL 69/90			REN - DL 93/90	
1991		Licenciamentos: Construção (DL 445/91) e Urbanístico (DL 448/91)			Lei Quadro das Regiões Administrativas (Lei 56/91)
1992					
1993				Áreas Protegidas (DL 19/93); POOC (DL 309/93); PM Int. Florestal (DL 423/93)	
1994	PROSIURB - Planos Estratégicos de Cidades de Média Dimensão	Licenciamento Construção - DL 250/94		Planos Recursos Hídricos - DL 45/94	II QCA (1994-1999)
1995		Licenciamento Urbanístico - DL 334/95		PEOT - DL 151/95	
1996					
1997					
1998	LBOTU - DL 48/98				
1999	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - DL 380/99	Licenciamento - DL 555/99			EDEC
2000					III QCA (2000-2006); Programa Polis
2001		Licenciamento (revisão) - DL 177/01			
2002	Resolução do Conselho de Ministros nº 76/02 - Elaboração do PNPT				
2003	Áreas Metropolitanas e Comunidades Urbanas - Leis 10/2003 e 11/2003				
2004					
2005	PROT 2006 - Orientações Gerais para Elaboração dos PROT				

Nota: Adaptação de Fonseca Ferreira (2005, p. 105) e Cabral (2002, p. 28)

### 2.3. Algumas insuficiências do sistema de planeamento português

Apesar das mudanças e dos avanços descritos anteriormente, os resultados da prática de planeamento em Portugal não têm sido os mais positivos. Na realidade, como afirma Fonseca Ferreira (2002, p. 4), “desde os anos 80 que se fizeram inquestionáveis progressos no que se refere à legislação urbanística, ambiental e de ordenamento; cobriu-se o país de PDM's e outros instrumentos de ordenamento, desenvolveram-se significativamente as classes profissionais dos arquitectos, urbanistas e outros técnicos especializados em ordenamento do território; reforçaram-

*se as experiências dos autarcas e dos corpos técnicos municipais. Mas, perplexidade das perplexidades, aumentou, simultaneamente o desordenamento do território, piorou a qualidade de vida urbana nas nossas cidades e o espaço rural está a ser retalhado por iniciativas imobiliárias sem critério nem regulação*”. Esta constatação significa, então, que os esforços político, legislativo, financeiro e técnico que têm vindo a ser desenvolvidos, desde o início dos anos 80, no sentido de transformar Portugal num país planeado (Soares, 2004, p. 97), têm sido gorados.

Na realidade, há um reconhecimento colectivo da perda de qualidade urbana e territorial, isto é, há um sentimento de desilusão em relação aos resultados do planeamento (Galvão, 2002; Pardal, 2003, p. 7; Rosa Pires, 2005, p.240). Interessa sublinhar que este facto não se deve, apenas, à percepção colectiva de problemas relacionados com o mau urbanismo ou com o deficiente sistema de transportes, os quais, eventualmente serão mais fáceis de identificar. Começa a haver uma percepção generalizada de que o mau planeamento do território tem implicações no desenvolvimento do país.

Esta situação, contudo, não tem sido acompanhada por uma responsabilização dos agentes envolvidos no processo de planeamento do território. Esta desresponsabilização tem permitido, por exemplo em termos de planeamento urbano, que se continuem práticas baseadas em interesses privados, pautadas por um ritmo muito lento (Galvão, 2002), apoiadas em procedimentos administrativos complexos e pouco claros.

Pode também afirmar-se que, em muitos aspectos, a prática recente continua a reflectir as características das abordagens prevalentes do antigo regime (Rosa Pires, 2001, 182). A agenda do planeamento do território continua, ainda, muito ligada às questões da transformação do uso do solo e da forma urbana. Apesar de terem sido desenvolvidos alguns exercícios de planeamento estratégico, continua a não ser comum pensar o desenvolvimento do território a médio-longo prazo e de forma mais alargada e integrada.

A influência da abordagem anterior [Antigo Regime] está, também, presente na forma de fazer planeamento e de o pôr em prática. Os mecanismos de participação pública são, muitas vezes, insuficientes ou ineficazes e continua a verificar-se um distanciamento entre a classe profissional e os cidadãos. Este facto inibe novas formas de traduzir na prática as opções de planeamento. Verifica-se, então, o recurso a posturas normativas e uma prática baseada na execução de regulamentos administrativos, onde o profissional de planeamento demonstra alguma dificuldade em comunicar com agentes diversificados e de validar as suas opções através de processos de participação pública (Rosa Pires *et al.*, 2003). A figura que se segue (Figura 1) sintetiza o quadro actual da prática de planeamento em Portugal. Os vértices do triângulo correspondem a três dimensões estruturantes do sistema de planeamento: objecto/ a agenda; o método; e o mecanismo de execução.

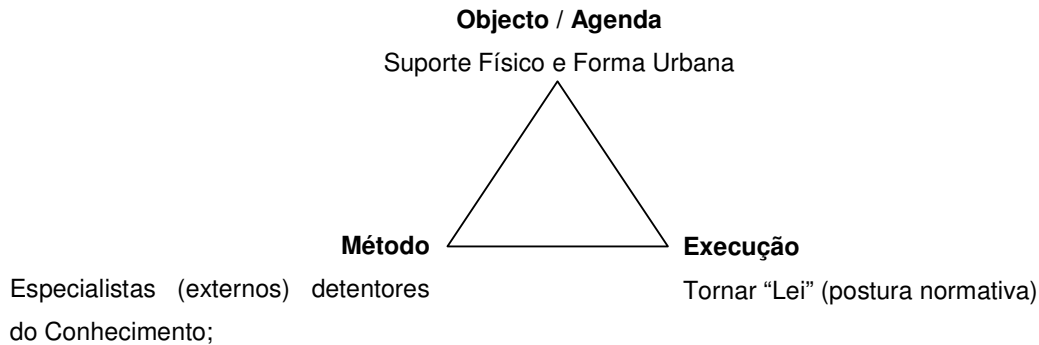


Figura 1 – Triângulo das dimensões estruturantes do planeamento

Fonte: Rosa Pires (2002)

Um sinal claro de que pode estar eminente um processo de ruptura com o actual quadro conceptual e operativo é o debate vivo, que se verifica entre profissionais, sobre a situação indesejável em que se encontra o planeamento do território em Portugal. Rosa Pires (2005, p. 245) salienta que, no centro da agenda do debate entre os profissionais de planeamento, se encontram questões como: a natureza e o estatuto dos planos de ordenamento do território; a articulação e a relação entre planos e níveis de administração; e a capacidade que os instrumentos de planeamento têm para induzir ou provocar mudanças na configuração territorial e na forma urbana.

Num debate promovido pela Revista *Arquitectura e Vida*, em Abril de 2002, sobre as últimas décadas de prática de planeamento do território em Portugal, muitos foram os profissionais que identificaram insuficiências no sistema de planeamento português. Ribeiro Telles, citado por Prostès da Fonseca (2002, p. 30), refere que os PDMs são planos de edificação urbana, onde o objectivo é “a transformação de solo rural (natural) em solo urbano”. Também em relação a esta questão, José António Lameiras refere que a utilização abusiva dos limites máximos de edificabilidade dos PDMs, resultou na construção de cidades com volumetrias indesejáveis.

No mesmo debate, Helena Roseta defende uma perspectiva interessante, na medida em que argumenta que a disciplina de planeamento é utilizada enquanto forma de pressão sobre o território, até mesmo pelas “entidades públicas, para encontrar formas de financiar investimentos para os quais não há verbas nos organismos correspondentes” (Prostès da Fonseca, 2002, p. 31). Neste sentido, a autora menciona que, de certa forma, foi criada uma nova moeda, “os metros quadrados de construção” (Prostès da Fonseca, 2002, p. 31) e que, perante esta situação, há uma responsabilidade dos planeadores do território e das entidades públicas. Os argumentos apresentados apontam para a necessidade de uma ruptura e de uma evolução na abordagem às questões chave do planeamento do território.

No que diz respeito, em particular, à dimensão regional do planeamento do território que, como foi referido na introdução do presente capítulo, tem sido pouco valorizada e suscitado pouco interesse, importa realçar alguns aspectos.

Em primeiro lugar, refira-se o facto de estarem normalmente associadas a este nível de governação questões relacionadas com o planeamento económico e social que, muitas vezes, não têm preocupações de integração no território (Gaspar, 1995). A incorporação de diversos domínios sectoriais, a sua coordenação e a tradução em acções e medidas para o desenvolvimento do território, é uma das maiores dificuldades que a prática de planeamento enfrenta. Pode, contudo, identificar-se um contexto que explique, em parte, a razão destes constrangimentos. Na realidade, como refere Madureira Pires (1998, p. 43), Portugal até à adesão à União Europeia, nunca teve experiências de aplicação de uma política regional coerente, nem possuía instrumentos consistentes ou orçamento específico para esse fim. Para além disso, a estrutura governamental separava os órgãos centrais de planeamento das entidades que, a nível regional, asseguravam as funções de planeamento.

Em segundo lugar, e como refere Ferrão (2004, p. 74), importa sublinhar que existe um conjunto de representações sociais sobre a diversidade interna do país e sobre a sua geografia que, associadas ao que o autor chama de *“práticas dos distintos actores locais e regionais, e a sua disposição e capacidade para se pensarem colectivamente em função de um projecto territorial comum”*, condicionam o desenvolvimento de projectos e estratégias de índole regional.

Por último, importa explorar o significado que os Planos Regionais de Ordenamento do Território tomaram ao longo dos últimos anos, o que, associado às questões anteriores, poderá evidenciar alguns dos aspectos que contribuem para a desvalorização deste nível de planeamento. O Decreto-Lei 176-A/88 foi o diploma legal que disciplinou o regime jurídico dos PROT antes da entrada em vigor do Decreto-Lei 380/99. A estes planos de ordenamento do território regional era atribuído um cariz programático e normativo: cabia-lhes definir, como refere Oliveira (2002, p. 11), a política de ordenamento do território para a região, fixar opções, critérios e normas gerais de ocupação dos solos, bem como reunir um conjunto de orientações fundamentais que permitissem fazer um correcto zonamento do espaço. Estes planos incidiam sobre áreas, pertencentes a mais do que um município, que eram definidas quer de acordo com critérios de homogeneidade económica ou ecológica, entre outros, quer por representarem interesses ou preocupações que, pela sua interdependência, necessitavam de consideração integrada (artigo 2º - Decreto-Lei 176-A/88). As normas constantes nestes PROT eram vinculativas para todas as entidades públicas, designadamente, os municípios, que deveriam respeitar, na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, as suas normas e princípios. Nos anos seguintes à publicação desta legislação iniciou-se a elaboração de um conjunto de PROTs, a saber:

- PROTAL – PROT do Algarve (RCM nº 33/88);
- PROZED – PROT da Zona Envolvente do Douro (RCM nº 45/88);
- PROTALI – PROT do Litoral Alentejano (RCM nº 8/89);
- PROTAML – PROT da Área Metropolitana de Lisboa (RCM nº 21/89);
- PROTCL – PROT do Centro Litoral (RCM nº 38/90);
- PROTAM – PROT do Alto Minho (RCM nº 43/93);
- PROZOM – PROT da Zona dos Mármore (RCM nº 86/94);

- e o PROZEA – PROT da Zona Envolvente do Alqueva (RCM nº 97/94).

Alguns destes planos não chegaram a ser aprovados. Os que o foram não conseguiram, contudo, que a gestão do território e a expansão de algumas das actividades tivesse os melhores resultados. Guerreiro (2002, p. 78) dá conta da situação vivida com o PROTAL. A região do Algarve, no início da década de 90, contava com uma situação privilegiada em relação a outras regiões do país: para além do PROTAL, todos os municípios contavam com PDMs. Contudo, como o autor sublinha, *“a forma como as diversas autarquias assumiram a condução daqueles instrumentos [PROT e PDM], as pressões locais, as exigências do bem-estar dos cidadãos, os compromissos passados e a qualidade dos restantes instrumentos entretanto elaborados (planos de urbanização e planos de pormenor) condicionaram a evolução da ocupação e da valorização do território”*.

O actual Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, por intermédio do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, publicou em Novembro de 2005 um documento onde são expressas as orientações para a elaboração dos novos PROT. Nele inclui algumas críticas aos PROT existentes. Refere-os enquanto instrumentos demasiado rígidos na sua execução, o que se compreende, apenas, pelo facto de uma simples enunciação de princípios e orientações genéricas poder correr o risco de ser demasiado vaga para os instrumentos de planeamento de ordem inferior. Por outro lado, reconhece-lhes a inexistência de mecanismos de implementação, nomeadamente *“a falta de definição das condições, regras e instrumentos através dos quais as suas soluções serão aplicadas ao nível municipal”* (MAOTDS, 2005, p. 6).

O novo enquadramento legal dos PROT (DL 380/99) atribui-lhe um novo conteúdo, esgotada que está a fase de minuciosa identificação de usos do território. Este aspecto foi remetido para os planos municipais, os quais cumprem hoje em dia estas funções e, tendencialmente, irão transformar-se nos únicos interlocutores, com carácter vinculativo, entre, por um lado, a administração e, por outro, os promotores e os particulares. Libertam, desta forma, os instrumentos regionais e nacionais para os domínios de reflexão estratégica de apoio ao desenvolvimento e à valorização dos recursos (Guerreiro, 2002, p. 78).

Há um reconhecimento generalizado do atraso do pensamento dominante de planeamento do território português em relação a outros países europeus (Teixeira, 2005, p. 44) e a excessiva influência do quadro conceptual dominante durante o Estado Novo (Rosa Pires, 2005, p. 240; Prostès da Fonseca, 2002, p. 31). Pode concluir-se que, apesar da existência de planos e de inúmera legislação, os resultados da actividade de planeamento são ainda diminutos o que, como refere Duarte (2002, p. 14) é um sintoma preocupante que evidencia a existência de fragilidades. A lógica sectorial continua a sobrepor-se a uma visão de conjunto que privilegie a coordenação entre as estratégias, os objectivos, os programas e as acções de planeamento do território (Teixeira, 2005, p. 44).

Perante este cenário, torna-se imperativo que haja mudanças. É necessário ter em conta que existem alguns factores que reforçam esta necessidade. Considerem-se, a título de exemplo,

as expectativas e as exigências crescentes da sociedade, as alterações do contexto político (União Europeia) ou a mudança da agenda de planeamento do território (Rosa Pires, 2002).

#### **2.4. Os desafios ao sistema de planeamento do território português**

O reconhecimento de algumas insuficiências e fragilidades do sistema de planeamento português, e a leitura breve das necessidades e das expectativas de mudança, permitiram reunir um conjunto de desafios ao sistema de planeamento do território. Importa sublinhar, porém, que a transformação efectiva do quadro conceptual e operativo de planeamento só ocorrerá se resultar da construção social em torno destas questões. Fonseca Ferreira (2002, p. 5) defende que a mudança é da responsabilidade de todos: “*cidadãos, governantes, autarcas, profissionais e intelectuais*”. Por outro lado, para além desta responsabilização, terá de se adoptar uma postura de exigência em relação ao território e à actividade de planeamento (Lopes, 2003). O grande desafio que se coloca, hoje em dia, à actividade de planeamento do território é equacionar o planeamento e a competitividade sustentada do território (Rosa Pires *et al.*, 2003).

Dos contributos recolhidos, e de acordo com as insuficiências identificadas no ponto anterior, os desafios que se colocam ao sistema de planeamento português podem ser sistematizados em termos de:

- agenda;
- metodologia;
- execução;
- perspectiva regional – contributos dos novos PROT.

No que diz respeito à agenda de planeamento, uma vez reconhecida a excessiva predominância das questões relacionadas com a transformação do uso do solo e da forma urbana, um dos grandes desafios que se coloca é o alargamento do âmbito e das temáticas de planeamento do território, acrescentando à perspectiva mais tradicional, uma outra, mais inovadora, que integre as questões económicas, sociais, culturais e ambientais (Soares, 2002, p. 127). Este desafio decorre, sobretudo, da percepção de que a abordagem tradicional não tem sido sensível às dinâmicas de transformação do território e tem-se mostrado insuficiente na formulação de orientações e de modelos de desenvolvimento (Rosa Pires, 2001, p. 203). Sabendo que a definição da agenda temática de planeamento é influenciada pelo contexto em que se insere, é importante proceder a uma leitura atenta das dinâmicas territoriais, de forma considerar as temáticas chave para o desenvolvimento do território. Neste sentido, os aspectos relacionados com a competitividade e a sustentabilidade territorial parecem ganhar uma nova dimensão na agenda de planeamento.

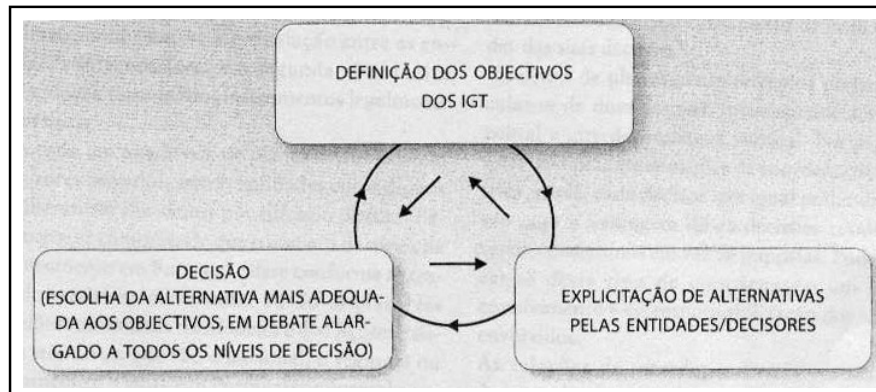
Anteriormente, argumentou-se que a influência do Antigo Regime se fazia sentir, também, na metodologia de planeamento, inibindo o aparecimento de novas formas de abordagem na



construção das opções de planeamento. A dificuldade em construir uma visão, definir opções de desenvolvimento ou os insuficientes mecanismos de participação pública são disso exemplo. Uma abordagem inovadora às metodologias de planeamento significa adoptar uma perspectiva mais integradora e participada. Neste sentido, uma das primeiras etapas da metodologia de planeamento deverá ser a leitura conjunta (com os diversos agentes do território, como sugere Rosa Pires, 2001, p. 191) das dinâmicas do território, integrando diferentes contributos multidisciplinares, num esforço de síntese e de prospectiva territorial (Duarte, 2002, p. 14). Duarte (2002, p. 14) defende ainda que, as práticas de planeamento dos países mais desenvolvidos e com maior tradição neste domínio, deverão servir de quadro de referência para a acção, sugerindo novas formas de fazer planeamento do território. Um dos aspectos mais relevantes a considerar neste domínio refere-se aos mecanismos de participação pública e à integração da população nos processos de planeamento. Na realidade, como refere Baptista (2001), a legitimação dos planos *“só poderá ser obtida através de um envolvimento informado, activo e alargado de todos os interesses”*. Desta forma, deverá verificar-se um esforço em consubstanciar ideias e projectos com as dinâmicas territoriais e os anseios da comunidade (Corrêa, 2002, p. 5). Neste contexto, acresce a importância dos profissionais de planeamento adoptarem posturas diferentes. Como refere Rosa Pires (2001, p. 190), o papel destes profissionais torna-se bastante relevante e estimulante quando são adoptadas novas abordagens de planeamento do território. Terão de ser agentes de mudança, o que implica uma atitude mais pró-activa, integradora, comunicativa e um esforço acrescido de trabalho em conjunto.

Os constrangimentos sentidos em termos de execução das opções de planeamento reforçam a importância da *“[...] substituição do planeamento territorial normativista e opaco pelo planeamento e gestão estratégicos [...]”* (Fonseca Ferreira, 2002, p. 5). Para que isso aconteça, terá de se verificar, desde logo, uma maior flexibilização e a uma coordenação mais efectiva entre agentes e instrumentos de planeamento, de forma a facilitar a cooperação horizontal e vertical. Como defende Oliveira (2000), apesar do princípio de hierarquia continuar a reger as relações entre instrumentos de gestão territorial, a atenuação dessa mesma hierarquia, através da coordenação e concertação entre as várias entidades, poderia permitir alcançar um sistema de planeamento mais flexível e coerente. A articulação entre os diferentes níveis de planeamento, desejavelmente, deverá valorizar o debate sobre o conteúdo de cada plano, na medida em que ele será a base da tomada de decisão. Gaspar (2003, p. 41), num texto sobre a articulação entre os diferentes níveis de planeamento, refere que a valorização do debate em torno do conteúdo dos planos *“implicaria reduzir a actual exaustão regulamentar, em prol da definição dos objectivos e consequente adequação das decisões, pois só fará sentido a existência de planos que sejam responsivos”*. Para que isso aconteça, ter-se-ia de verificar um aumento da interdependência vertical e horizontal dos níveis de planeamento, o qual teria de ser acompanhado por uma articulação mais participada entre níveis. A mesma autora sustenta que a exequibilidade destas medidas depende de uma maior descentralização do Estado português, uma vez que apenas desta forma se poderá garantir o cumprimento e co-responsabilização destas acções. Veja-se, por

último, a Figura 2 onde se encontra explicitada a articulação desejável entre níveis de planeamento.



Fonte: Gaspar, 2003, p. 41

Figura 2 – Articulação desejável dos níveis de planeamento

A anterior observação, sobre a necessidade de uma maior descentralização, conduz-nos a uma pequena reflexão sobre os desafios que se colocam ao planeamento do território a nível regional.

Em primeiro lugar, importa referir que o actual Governo português defende necessidade de uma nova abordagem às questões do desenvolvimento e do ordenamento do território, ao reconhecer que *“o melhor aproveitamento do potencial de desenvolvimento das várias regiões e cidades do País e o combate eficaz às disparidades existentes pressupõem a existência de estratégias de coesão territorial adequadas”* (XVIII Governo Constitucional, 2005). A prossecução destes objectivos deverá implicar a coordenação entre as diversas políticas territoriais e a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território. Os PROT deverão definir as linhas estratégicas de desenvolvimento, de organização e de gestão dos territórios regionais, enquadrando os investimentos a realizar.

Em segundo lugar, como afirma Correia (1995, p. 87), refira-se que na ausência de um nível de poder regional, poderá parecer equívoca a existência de planos de ordenamento do território. Contudo, não é claro que sejam necessárias regiões administrativas para que exista um eficaz planeamento do território regional. Será, sobretudo, indispensável garantir a articulação e coordenação entre as várias entidades públicas e privadas interessadas na sua elaboração e execução (Correia, 1995, p. 91), explorando o carácter essencialmente programático e orientador do plano (Correia, 1995, p. 87; Oliveira, 2002, p. 14-15). Acresce que, estes planos de ordenamento do território, quando bem concebidos e geridos, poderão tornar-se suportes fundamentais da concertação entre a administração central e a administração local (Fonseca Ferreira, 2005, p. 347).

Quanto aos seus objectivos, como é referido nas ‘Orientações Gerais para a Elaboração dos PROT’ (MAOTDR, 2005, p. 4), os PROT devem *“reflectir um equilíbrio entre o planeamento*

*estratégico, as intervenções sectoriais e a regulamentação do uso, ocupação e transformação do solo, resultando num referencial de planeamento regional que deve ser suficientemente preciso para poder ser eficaz (e a sua eficácia é medida sobretudo pela forma como orienta os PMOT), sem no entanto entrar em especificações de carácter regulamentar que só devem ser definidas no âmbito dos instrumentos vinculativos dos particulares*". Para além disso, estes documentos terão um papel fundamental para a definição dos programas de acção a integrar no próximo período de programação das intervenções financiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia. Acresce o argumento que Luís Madureira Pires (1998, p. 219-220) defende sobre o papel do ordenamento do território enquanto nova dimensão da política regional europeia. O autor sustenta que Portugal necessita de construir uma nova relação com a Política Regional Europeia e que, neste sentido, o planeamento do território poderá afirmar-se progressivamente enquanto elemento chave neste processo.

Por último, sublinha-se a expectativa de que os PROT se possam constituir enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento do território. Sendo as suas principais funções:

- a definição de directrizes para o uso, ocupação e transformação do território num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional;
- a promoção, no plano regional, da integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções;
- e o fornecimento de orientações para a elaboração dos PMOT;

são expectáveis desafios acrescidos à prática de planeamento, em particular, devido à necessidade de concertação técnica e política sobre as questões-chave para o desenvolvimento do território. Como refere Soares (2004, p. 102), a *"concertação estratégica de base territorial poderá ser a base de uma nova forma de gestão partilhada do território em que a reflexão estratégica e a clarificação de como se deseja e como se deve desenvolver/mudar o território anteceda a forma e as formalidades dos Planos"*.

## **2.5. Conclusão**

Nos últimos 30 anos tem-se assistido a uma evolução do sistema de planeamento do território português. As principais mudanças que se verificaram relacionam-se com:

- a restituição da autonomia política e financeira dos municípios, reforçando o nível local de planeamento;
- a criação de instrumentos de planeamento para as diferentes dimensões territoriais;
- a introdução da componente de participação pública nos processos de elaboração e aprovação dos instrumentos de planeamento do território;

- a construção de um sistema de gestão territorial coerente, que se desenvolve em três níveis territoriais: i) Nacional, nível de política; ii) Regional, nível de estratégia; iii) e Local, nível de operacionalização.

Apesar das mudanças e dos avanços verificados, os resultados da prática de planeamento não têm sido os mais positivos. Reconhece-se que o planeamento do território é um processo complexo, burocrático, opaco e lento, muito centrado na acção municipal. A agenda temática continua focada no uso do solo e na forma urbana. A prática de planeamento é baseada na execução de regulamentos administrativos, complexos e muito morosos. Os profissionais de planeamento demonstram dificuldades acentuadas em comunicar com os diversos agentes, em estabelecer parcerias activas para construção e validação das opções de desenvolvimento do território. A dimensão regional de planeamento tem sido pouco valorizada e suscitado pouco interesse.

Perante este cenário, torna-se imperativo que haja mudanças e que elas aconteçam a quatro níveis:

- a agenda temática de planeamento do território – é premente um alargar do âmbito e das temáticas de planeamento, acrescentando à perspectiva tradicional, uma outra mais inovadora, que integre as questões económicas, sociais, culturais e ambientais;
- a metodologia de planeamento – interessa adoptar uma abordagem mais integradora, participada e concertada na construção e implementação das opções de desenvolvimento do território;
- a execução das opções de planeamento – em primeiro lugar, é importante assistir a uma substituição do planeamento territorial normativista pelo planeamento e gestão estratégicos. Em segundo lugar, terá de se assistir a uma maior flexibilização e a uma coordenação mais eficaz entre agentes, instrumentos e níveis de planeamento;
- a dimensão regional de planeamento – a elaboração dos novos PROT é uma oportunidade para fortalecer este nível de governação e para colmatar algumas das insuficiências do sistema de planeamento do território.

A oportunidade de desenhar estratégias regionais de desenvolvimento, em Portugal, surge associada à elaboração dos novos PROT. Este instrumento de planeamento pode revelar-se de extrema importância na definição de quadros de referência estratégicos que definam as directrizes de uso, ocupação e transformação do território, na integração e coordenação dos diferentes políticas sectoriais e na gestão, acompanhamento e aprendizagem das dinâmicas de transformação e de desenvolvimento do território.

A construção de uma resposta efectiva às insuficiências e aos desafios descritos terá de se basear três parâmetros fundamentais:

- o contexto nacional de planeamento do território (abordado no presente capítulo) – o conhecimento das dinâmicas de mudança, a leitura das necessidades e a análise dos desafios, são elementos fundamentais para a construção e adequação de respostas;

- o contexto social de planeamento (a abordar no próximo capítulo) – o conhecimento das dinâmicas de transformação da sociedade, em termos sociais, políticos, económicos e culturais é essencial para desenhar, articular e implementar políticas territoriais;
- o contexto europeu de planeamento do território (a abordar no capítulo 4) – o discurso europeu de planeamento do território propõe uma visão inovadora e introduz novos conceitos na agenda de planeamento.

### **CAPÍTULO 3. A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E OS DESAFIOS AO PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

#### **3.1. Introdução**

Uma das principais características do planeamento do território é a capacidade de se adequar às dinâmicas, às exigências e aos desafios da sociedade (Healey *et al.*, 1999, p. 341; Nijkamp, 1993, p. 149). Healey (1997, p. 7-8) refere-se à disciplina de planeamento enquanto uma actividade curiosa, na medida em que resulta da combinação de um conjunto de elementos como a doutrina, a prática institucional formal, o conhecimento científico e o desenvolvimento académico. Como a mesma autora refere, o planeamento do território representa um esforço contínuo em relacionar as dinâmicas sociais e as características territoriais com os processos sociais de configuração do território, através da articulação e da implementação de políticas. O planeamento do território é, pois, uma actividade em constante mudança, bastante influenciada pela sociedade e pelas relações sociais, logo, dependente das dinâmicas políticas, sociais e culturais (Alden *et al.*, 2001, p. 2). Por essa razão, não poderá ser entendida como uma actividade de transformação na sociedade, mas da sociedade, como referem Faludi e Van der Valk (1994, p. 239), “[...] *planning is not an operation on society, but of society*”. Tendo em conta que as ideias que dão corpo às teorias de planeamento são o resultado de discussões, negociações, de conflitos (que dependem, em parte de ideologias), os mesmos autores defendem que as ideias dominantes do planeamento do território são o resultado de processos de construção social (Faludi e Van der Valk, 1999, xv).

Tem-se assistido, desde meados de 1970, a um conjunto de alterações significativas em termos económicos, sociais, políticos e culturais (Healey, 1994, Rosa Pires *et al.*, 2001, Alden *et al.*, 2001). Estas alterações traduziram-se, por exemplo, em novos estilos de vida e numa fragilização das relações sócio-territoriais estabelecidas, criando novas procuras e necessidades em relação ao desenvolvimento económico local e à qualidade de vida nos territórios (Healey, 1994, p. 6).

Mais recentemente, durante a década de 90, testemunharam-se transformações significativas no estilo e nas formas de governação do território. Como consequências, podem referir-se, a título de exemplo, as mudanças críticas nos domínios de intervenção das políticas públicas de ordenamento do território, as formas de participação nos processos de concertação e de decisão e o envolvimento dos agentes territoriais nas estruturas institucionais e na elaboração dos instrumentos de política de planeamento do território. Assistiu-se, dessa forma, a uma evolução nas estruturas governativas tradicionais para estruturas e formas de governação mais difusas e fragmentadas (Alden *et al.*, 2001, p. 1). As transformações ocorridas nesta década foram também responsáveis pelo aumento da complexidade dos sistemas territoriais, o que obrigou a uma profunda reavaliação das formas, funções e objectivos da política de planeamento do

território. Este facto conduziu, em muitos casos, a novas abordagens, a novas formas de governança e ao desenvolvimento de novos instrumentos e instituições de planeamento (Alden *et al.*, 2001, p. 2).

Em síntese, nas últimas décadas, assistiu-se a um processo de transformação, não linear, do contexto do planeamento do território. Hoje em dia, esta disciplina tem de lidar com um mundo completamente diferente daquele em que muitos dos seus princípios básicos foram fundados (Alden *et al.*, 2001, p. 2). Por essa razão, nas circunstâncias actuais, as abordagens tradicionais de planeamento parecem cada vez menos relevantes (Rosa Pires *et al.*, 2001, p. 257; Alden *et al.*, 2001, p. 2). Os desafios ao planeamento do território são acrescido, sobretudo, se for considerado, como referem Alden *et al.* (2001, p. 2-3), o contexto em que nos encontramos, onde:

- temáticas como o desenvolvimento sustentável ou a competitividade dos territórios se encontram no centro do discurso político, económico, social e de planeamento;
- há um número crescente de cidadãos que manifestam o seu interesse em participar no desenho das trajectórias de desenvolvimento da sua comunidade;
- e se assiste a uma reinterpretação dos instrumentos de planeamento.

Desta forma, é importante que se assista a uma transformação nos conceitos, nas práticas e nos instrumentos de planeamento do território para que a sua acção seja mais efectiva.

O objectivo do presente capítulo é explorar as implicações que o quadro de transformações descrito produziu nas referências conceptuais da disciplina de planeamento do território, as quais resultam das alterações dos contextos económico, social e cultural. Para tal, pretende-se:

- fazer uma breve análise às linhas marcantes da mudança da sociedade contemporânea, responsáveis pela alteração do contexto de planeamento. Em particular, serão analisadas questões relacionadas com a nova percepção do território, a importância crescente das questões da sustentabilidade e a valorização das teorias de crescimento endógeno;
- explorar a nova visão do planeamento do território. Pretende-se sublinhar a forma como o novo contexto alterou os conceitos de planeamento e quais as principais mensagens que daí decorrem;
- realçar importância da dimensão regional no sistema de planeamento do território;

A informação contida neste capítulo tem particular importância para a percepção das transformações do conceito de planeamento e dos desafios daí decorrentes. O confronto destes novos conceitos e tendências de evolução com a prática actual de planeamento, em particular com os fundamentos conceptuais dos novos PROT, parece ser pertinente num quadro de construção de uma referência conceptual inovadora e capaz de dar respostas mais rápidas e eficientes aos desafios que a sociedade coloca.

O capítulo encontra-se estruturado em três secções principais. Na primeira secção é feita uma leitura das alterações recentes do contexto de planeamento. As mudanças verificadas em termos económicos, políticos, sociais, tecnológicos e culturais traduziram-se num acréscimo de importância dos territórios e das relações que nele se estabelecem. O planeamento do território

deverá ser capaz de se adequar ao novo contexto em que opera, de forma a poder ser mais eficaz e consensualmente aceite. A segunda secção desenvolve-se em torno da nova visão de planeamento do território. Procura-se perceber de que forma a alteração do contexto de planeamento modificou a agenda conceptual. A terceira secção explora a importância da dimensão regional de planeamento do território.

### **3.2. A alteração do contexto de planeamento do território**

Ao longo das últimas décadas o contexto económico tem sofrido importantes alterações relacionadas, em grande parte, com a crescente integração económica mundial. A evolução tecnológica, em particular, o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, aliada à melhoria dos sistemas de transporte e à liberalização do comércio internacional e do capital, contribuiu para uma dissipação das barreiras geográficas e temporais, dando origem a novas configurações políticas, económicas e sociais. Segundo Castells (1996), a globalização significa que a economia tem capacidade para funcionar como uma unidade em tempo real numa escala global. Destes factos, resultaram economias mais abertas e actividades económicas mais interdependentes, o que se traduz numa intensificação da competição entre países, regiões e cidades.

O aumento da competição traduziu-se, também, numa maior exposição dos territórios (Bachtler e Raines, 2002). A crescente integração dos mercados de bens e serviços e dos mercados dos factores de produção como o capital, o trabalho, a tecnologia e a informação resultou num maior número de escolhas de localização para cidadãos e empresas (Koresawa e Konvitz, 2001, p. 15). Neste contexto, por exemplo, as empresas têm revelado uma crescente tendência para a deslocalização da produção, na procura de factores de produção mais vantajosos. Terá de se considerar que, neste novo contexto económico e social, a importância das infra-estruturas pesadas diminui, enquanto que tomam cada vez maior importância a aplicação e o impacto territorial das políticas sectoriais e dos investimentos, a qualidade do desenho e a gestão de projectos e as parcerias público-privadas (Koresawa e Konvitz, 2001, p. 15).

Os territórios enfrentam, desta forma, novas oportunidades e desafios, uma vez que estas novas forças (económicas e sociais) proporcionam novas condições para promover o desenvolvimento territorial (Shapira, 2001, p. 571). Para conseguir competir globalmente, as economias têm de se reinventar constantemente, de forma a conseguirem responder com rapidez e eficiência aos desafios colocados pela crescente mobilidade de capital, de recursos humanos e de inovação tecnológica (Koresawa e Konvitz, 2001, p.16). Como referem Bachtler e Raines (2002, p. 3), as regiões bem sucedidas serão aquelas que conseguirem desenvolver e manter economias de aglomeração em sectores competitivos. Perante este facto, o sucesso de uma



região irá depender da sua capacidade de adaptação, inovação e produção de novas ideias, produtos e serviços. Os mesmos autores sustentam que, para que tal aconteça, é necessário, não só, que se conjuguem factores como a qualidade das infra-estruturas, das empresas, das qualificações base da força de trabalho e das fontes de investigação e desenvolvimento, mas também das redes formais e informais de cooperação e de troca de informação, ideias e conhecimento (Bachtler e Raines, 2002, p. 3). Acresce um outro factor indispensável para a competitividade dos territórios: a existência de bases sociais dinâmicas e mobilizadas, de nível regional e local, capazes de favorecer a comunicação entre os diversos interesses e grupos sociais (Comissão Europeia, 2000, p. 10), de legitimar as opções de desenvolvimento e de promover a competitividade sustentada do território.

Uma resposta efectiva a estes novos desafios implicou, em primeiro lugar, a adopção de uma nova percepção do território: ele passou a ser entendido de uma outra forma, mais rica e complexa. O território deixou de ser um mero suporte físico de actividades e passou a ganhar importância enquanto suporte de relações e processos sociais. Como referem Romero e Farinós (2004, p. 17), *“el territorio es entendido como recurso, como patrimonio, como pasaje cultural, como bien público, como espacio de solidaridad, como legado... La propia «cultura de los territorios» es ahora entendida como factor de competitividad de primer orden”*. A cidade, a região e o território começam a ter um maior reconhecimento enquanto espaços institucionais chave, onde as relações complexas entre dinâmicas económicas, expectativas e identidades socio-culturais e as relações entre sociedade e natureza são estabelecidas (Healey, 2001, p. 144). O crescente reconhecimento do papel do território no desenvolvimento, nas actuais concepções de desenvolvimento económico e social, fazem com que o ponto de partida para o desenho e execução das políticas seja o território, entendido enquanto espaço geográfico e de cidadãos (Polverari e Bachtler, 2004, p. 89). Sendo assim, os objectivos das políticas de planeamento deverão adequar-se, de forma a incluir um conjunto de questões que passam a ser essenciais, como por exemplo, assegurar o desenvolvimento sustentável ou encorajar o desenvolvimento endógeno local (Koresawa e Konvitz, 2001, p. 15).

Um outro aspecto que tem ganho maior importância é a territorialização dos processos sociais, como afirma Healey (2001, p.145). As consequências deste acréscimo de importância fazem-se sentir, sobretudo a dois níveis: por um lado, assiste-se a uma maior preocupação com os mecanismos de governança e, por outro lado, verifica-se um interesse crescente pelos quadros de referência e pelas estratégias territoriais de desenvolvimento. Na realidade, é acrescido o desafio de reconhecer e direccionar de forma estratégica as relações territoriais, as suas interligações espaciais e o seu posicionamento em relação aos outros e a outras relações mais vastas.

Por último, refira-se que, nos últimos anos, se tem verificado uma tendência de descentralização de responsabilidades e de poderes para governos sub-nacionais, facto que tem sido acompanhado pelo aumento da interdependência entre os diferentes níveis territoriais. Desta forma, os sistemas de planeamento territoriais transformaram-se e tornaram-se numa estrutura

mais flexível e vocacionada para o estabelecimento de redes de cooperação. Para além disso, é crescente o seu grau de intervenção em todos os níveis territoriais e a capacidade de colaboração entre escalas de planeamento do território, e entre os sectores público e privado (Koresawa, Konvitz, 2001, p.15).

### **3.3. Uma nova visão do planeamento do território**

A disciplina de planeamento do território, enquanto resultado de processos de construção social, vai sendo transformada e adequada aos desafios e às exigências de uma sociedade em constante mutação. O seu carácter, isto é, a sua agenda de preocupações, as metodologias de trabalho e a forma como os seus objectivos são postos em prática, depende do enquadramento cultural e geográfico onde opera. Os significados atribuídos à política, à teoria e à prática de planeamento sofrem grandes alterações consoante o país e o tipo de actores a que se referem (Polverari e Bachtler, 2004, p. 76).

Tradicionalmente, como refere Healey *et al.* (1999, p. 348), as agendas do planeamento do território, na maioria das culturas de planeamento Europeias, focam as questões do planeamento do uso do solo (de forma a responder às necessidades do controlo e da regulação da expansão física), da distribuição geográfica de actividades (com o objectivo de proporcionar alguma equidade territorial), da gestão do crescimento urbano (de forma a equilibrar a necessidade de provisão de infra-estruturas com os objectivos de conservação ambiental) da qualidade de vida urbana (provisão de infra-estruturas básicas e qualidade da habitação). O uso do solo é ainda o tópico dominante da maioria das tradições Europeias de planeamento do território (Priemus e Zonneveld, 2004, p. 283; Healey *et al.*, 1999, p.348). Contudo, pode afirmar-se que esta é, cada vez mais, uma interpretação redutora da actividade de planeamento do território (Polverari e Bachtler, 2004, p. 76-77). Existem outras interpretações do conceito de planeamento mais amplas e inovadoras, nas quais este se concebe enquanto *“una política pública estratégica basada en la reflexión y en la orientación a través de todas las políticas sectoriales para alcanzar un desarrollo equilibrado desde el punto de vista económico, social y ambiental”* (Polverari e Bachtler, 2004, p. 76-77).

O Compêndio das Políticas e dos Sistemas de Planeamento (Comissão Europeia, 1997) reconhece quatro grandes tradições de planeamento do território. Uma primeira abordagem relaciona-se com tradições muito ligadas ao planeamento económico regional, onde o grande objectivo é o alcance de um desenvolvimento económico e social equilibrado. É prestada uma atenção especial às questões da equidade entre regiões, apostando em medidas de diminuição das disparidades regionais de emprego, de distribuição de investimentos e de condições económicas e sociais. Numa segunda tradição, característica em sistemas de planeamento maduros, verifica-se a existência de uma hierarquia formal e sistemática de instrumentos de

gestão territorial e de instituições de planeamento. Estes sistemas caracterizam-se, também, pelo recurso a mecanismos de planeamento responsivos e sofisticados que obrigam a um grau de responsabilidade política elevado. A terceira tradição de planeamento, mais vocacionada para as questões do uso do solo, recorre a uma forte regulamentação dos procedimentos e tem como objectivos principais o desenvolvimento e o crescimento sustentável. Por último, existem sistemas de planeamento onde a tradição urbanística é muito forte e onde são centrais as preocupações com o desenho e a forma urbana.

Neste quadro de grande diversidade de políticas, de teorias e de práticas de planeamento, tem-se assistido, no entanto, a uma convergência para um quadro de algumas semelhanças, o qual se pode rever no conceito “europeu” de planeamento do território, o conceito de *‘spatial planning’*. Como refere a Comissão Europeia (1997, p. 23-24) “[...] *it should be understood that spatial planning when used in the ‘EU sense’ does not mean precisely ‘aménagement du territoire’, town and country planning, Raumordnung, Ruimtelijke ordening, or any of a number of other terms used by Member States and regions to describe the particular arrangements for managing spatial development which apply in their territories. [...] This is a neutral generic term and does not equate precisely to any of the Member State’s systems for managing spatial development*”. Contudo, face aos novos desafios e alterações do contexto de planeamento do território, o conceito neutro e genérico de *‘spatial planning’*, encontra-se, também ele, em profunda alteração. As alterações profundas que as abordagens contemporâneas de planeamento do território enfrentam (Priemus e Zonneveld, 2004, p. 283-284), envolvem ideias novas, algumas delas ainda em evolução, acerca da natureza e do conceito de planeamento, da sua agenda, das metodologias e dos procedimentos, dos instrumentos de gestão territorial, do suporte institucional e das expectativas em relação aos resultados dos exercícios de planeamento (Rosa Pires *et al.*, 2001, p. 259-260). Assiste-se, por exemplo, a um alargar do âmbito das políticas territoriais decorrente, em grande parte, da tomada de consciência dos efeitos da globalização nas economias nacionais (Priemus e Zonneveld, 2004, p. 284).

Analisando algumas destas alterações, confrontamo-nos com mudanças em relação ao objectivo do planeamento do território. Segundo Koresawa e Konvitz (2001, p. 17-18), actualmente, parece haver quatro objectivos estratégicos fundamentais para a actividade de planeamento:

1. a correcção de disparidades territoriais ou regionais nos países;
2. o alcance de objectivos de desenvolvimento sustentável;
3. a coordenação de diferentes políticas sectoriais na prossecução de objectivos de desenvolvimento territorial comuns;
4. e, por último, a prossecução de políticas territoriais de desenvolvimento em conformidade com os objectivos políticos nacionais ou, até mesmo, internacionais, que facilitem a adaptação local e regional das políticas sectoriais nacionais.

Ora estes objectivos trazem desafios implicam que o planeamento do território, como refere Albrechts (1998, p. 19) “[...] *planning has to be at once pro-active, collaborative, integrative*

*in its approach, international in its orientation, political in its attitude towards (traditionally unchallenged) power structures, normative in purpose, innovative in its search for solutions and entrepreneurial in scope*". Há, então, uma necessidade de repensar as questões centrais à actividade de planeamento para que, como referem Rosa Pires et al. (2001, p. 257), o planeamento do território se dirija de forma mais clara e de maneira mais eficaz às questões de longa data da sua própria filosofia e utilidade social, aumentando a sua capacidade de resposta às necessidades e às expectativas sociais.

Depois de tecido este conjunto de considerações iniciais, parece ser pertinente sistematizar alguns dos desafios associados às novas abordagens de planeamento do território. Irá recorrer-se ao esquema organizacional utilizado no capítulo anterior, onde se apresentam as diferentes dimensões estruturais de um sistema de planeamento do território: a agenda (as questões chave), a metodologia (a forma de trabalhar) e a execução (a forma de pôr em prática).

Em relação à agenda de planeamento, parece existir um consenso sobre a necessidade de repensar as abordagens tradicionais. Como refere Harris (2001, p. 52-53), a agenda do planeamento do território tem de ir para além da regulação do uso do solo, terá de ser capaz de estruturar a economia do território num contexto em que as suas relações com os mercados globais estão em constante mudança. Questões como o desenvolvimento sustentável, a competitividade dos territórios, o desenvolvimento endógeno ou o conhecimento estão, cada vez mais, no centro da agenda de planeamento do território (Alden *et al.*, 2001, p. 2; Rosa Pires *et al.*, 2001, p. 257; Koresawa e Konvitz, 2001, p. 16). Existem, desta forma, dois grandes desafios: um primeiro que se relaciona com o alargar da agenda temática; e um segundo que se refere à mudança da agenda local, isto é, os territórios não se podem pensar isoladamente e terá de se verificar um esforço de ligação entre o local e o global.

Perante o novo contexto de planeamento, um dos desafios que se coloca ao processo de planeamento é a integração das dimensões das mudanças socio-territoriais num quadro de referência estratégico e a tradução de princípios estratégicos em critérios de decisão adequados (Faludi, 1987) aos processos de tomada de decisão (Healey, 1994, p.6)<sup>4</sup>. Healey, no mesmo texto, sustenta que a metodologia de planeamento deverá considerar dois tipos de preocupações: i) as preocupações substanciais, que se relacionam com os princípios/questões chave que devem guiar as mudanças no território; ii) e as preocupações processuais, isto é, a forma como as trajectórias de mudança no território podem ser identificadas, articuladas e utilizadas (Healey, 1994, p. 6). Para que isso aconteça, a abordagem e as metodologias de planeamento deverão ser mais estratégicas, de forma a tornar todo o processo mais dinâmico, integrador e coerente.

Uma abordagem estratégica à metodologia de planeamento do território obriga, desde logo, a uma atitude diferente por parte dos técnicos. A formulação de trajectórias de desenvolvimento do território requer um esforço de cooperação multidisciplinar e de construção de

---

<sup>4</sup> Healey suporta esta afirmação no trabalho de FALUDI, Andreas (1987), *A Decision Centred View of environmental planning*, Pion, London.

consensos em torno das ideias chave do projecto de desenvolvimento (Harris, 2001, p. 52-53; Healey, 1997). Os técnicos de planeamento do território terão de ser capazes de identificar as relações críticas entre agentes (Koresawa e Konvitz, 2001, p. 16), configurar os espaços onde os eles (os agentes) se podem encontrar e apoiar a construção colectiva de novas formas de pensar e agir. Estas são questões essenciais quando se pretende que o processo de planeamento seja integrador e feito com a colaboração de vários actores (Healey, 1997). A acção dos técnicos de planeamento pode ser entendida, então, enquanto um processo de coordenação, fortalecimento e motivação dos agentes chave e das instituições, de diferentes ambientes culturais, na construção de um quadro de referência colectivo, essencial para a tomada de decisão na gestão das mudanças do território (Hutter e Wiechmann, 2005, p. 2). Por último, os técnicos são desafiados a valorizar as características do território, articular as diferentes lógicas territoriais e conduzir as opções de desenvolvimento numa perspectiva de desenvolvimento sustentável (Koresawa e Konvitz, 2001, p. 16; Albrechts *et al.*, 2003, p. 113<sup>5</sup> em Hutter e Wiechmann, 2005, p. 3).

Sendo o planeamento do território um processo de aprendizagem colectiva, pode afirmar-se que o processo de elaboração de instrumentos de planeamento – pensar as questões chave para a agenda de planeamento, reflectir sobre os problemas e os desafios, construir conjuntamente soluções – é capaz de provocar alterações na forma como as pessoas equacionam os desafios que se colocam ao território (Healey, 1997, p. 86). A autora defende que (Healey, 1997, p. 86), *“the activity of planning, as a conscious policy-driven effort to insert a strategic, long-term, interrelating viewpoint into governance processes, has the capacity to assist the task of relational capacity-building by its role in informing political communities about the range of stakeholders and about how they like to discuss the issues”*. Logo, a implementação dos planos de ordenamento do território tem início na sua concepção.

Em síntese, como se encontra representado na Figura 2, a visão contemporânea de planeamento caracteriza-se por ter uma agenda alargada, centrada nas questões de desenvolvimento sustentável, da competitividade dos territórios, do desenvolvimento endógeno ou do conhecimento, a qual complementa visões centradas no planeamento do uso do solo. A sua metodologia assume-se enquanto um processo de aprendizagem colectivo, logo é participado, concertado e pró-activo. O seu principal objectivo é estabelecer um quadro de referência, de médio-longo prazo, para a acção colectiva. Na implementação das opções de desenvolvimento é essencial que haja uma mobilização dos diversos actores para a acção.

---

<sup>5</sup> ALBRECHTS, Louis, HEALEY, Patsy, KUNZMANN, Klaus (2003), Strategic spatial planning and regional governance in Europe, Journal of the American Planning Association, Vol. 69, Nº 2, p. 113-129.

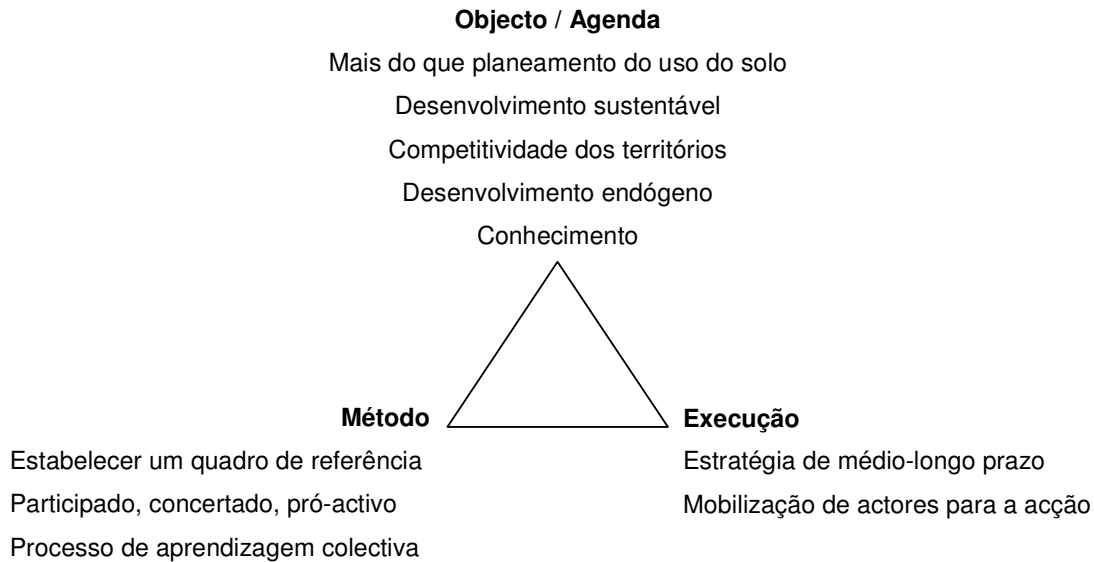


Figura 3 – A nova visão de planeamento do território

Por último, uma vez que as questões centrais do presente trabalho se desenvolvem em torno do planeamento do território a nível regional, importa considerar a mudança do paradigma regional (no ponto seguinte ver que relevância assume o regional). Refira-se, contudo, que nos anos 90, se reconheceu que a resolução eficaz de problemas territoriais complexos dependia da capacidade de criar visões estratégicas e de ‘novas identidades territoriais’, como refere Albrechts (2001, p. 293). Ora, esta percepção obriga, a uma abordagem estratégica à organização do território nos diferentes níveis territoriais – local, regional, nacional, transnacional e supranacional. Por outro lado, sugere a adopção de uma outra forma de intervenção, menos ligada à regulamentação das intervenções, com a execução de projectos de investimentos específicos ou com o alcance de indicadores de desenvolvimento (Healey, 2001, p. 146-147), mas dando maior ênfase a intervenções mais coerentes e integradoras que possam ter efeitos mais duradouros e substanciais.

### 3.4. A importância da dimensão regional no planeamento do território

Como foi referido anteriormente, face às transformações recentes da sociedade, há um número crescente de desafios que se colocam aos territórios. Neste contexto, as regiões ganham particular importância enquanto dimensão essencial do processo de desenvolvimento, como referem Scott e Storper (2003, p. 579). Na realidade, muitos dos problemas económicos e sociais (por exemplo, questões como os transportes, a rede de infra-estruturas ou a competitividade) devem ser equacionados a nível regional, na medida em que obrigam a esforço excessivo às

comunidades locais e excedem, muitas vezes, as competências locais de planeamento (Pütz, 2005, p. 2). Por outro lado, a abordagem a estes problemas necessita de uma visão global e integrada, de forma a adequar as soluções.

A crescente globalização da economia e a ‘Europeização’, nos Estados membros, da governança e dos núcleos de decisão política fazem com que se verifique uma mudança na estrutura do poder: por um lado, verifica-se uma crescente importância do nível superior, o nível supranacional e, por outro lado, observa-se uma valorização dos níveis inferiores, isto é, do nível sub-nacional (Eser e Konstadakoupolos, 2000, p. 796; Deas, 2002<sup>6</sup> em Shaw e Sykes, 2005, p. 185). O que esta observação realça é que, numa estrutura institucional com vários níveis de governança, o nível regional ganha espaço para se afirmar enquanto um *“meeting place and an arena for negotiation of functional and territorial systems of action, in economics, society and politics”* (Shaw e Sykes, 2005, p. 185-186).

O reconhecimento da importância do nível regional de planeamento relaciona-se, não só, com o facto de este nível de governança estar a assumir um papel cada vez mais formal, mas também porque é a escala onde um número vasto de políticas são implementadas e postas em prática (Morgan, 2004, p. 872). Eser e Konstadakopulos (2000, p. 796) defendem que este nível de governança é essencial para a coordenação de políticas e actividades entre os níveis local e nacional. Segundo eles, no actual contexto de governança multi-nível, o nível regional desempenha um papel importante no desenho e na implementação de políticas de planeamento do território, tendo em conta a necessidade de articulação entre autoridades regionais e entre estas e as autoridades locais e nacionais, tal como a articulação com a Europa e com outras regiões dos países vizinhos. Ferrão (2004, p. 73) evidencia, também, a importância desta escala geográfica no sistema de planeamento do território, afirmando mesmo que esta é a *“escala geográfica adequada para garantir uma maior eficiência na aplicação e coordenação das diferentes políticas (princípio da subsidiariedade), na constituição de parcerias verticais, envolvendo instituições comunitárias, nacionais, regionais e locais, e horizontais, englobando entidades públicas, privadas e associativas (princípio da parceria), e na participação democrática (princípio da legitimidade e transparência políticas)”*. Também Smith *et al.* (2003, p. 862) argumentam que o princípio europeu de subsidiariedade realça o papel do nível regional de governança enquanto escala de intervenção mais apropriada e eficiente.

Importa considerar a evolução da discussão teórica em torno das políticas regionais e da importância do nível regional de planeamento. Dennis Maillat, num texto de 1995<sup>7</sup>, traça o percurso das políticas regionais desde os anos 60 até aos anos 90. O autor sublinha que as

---

<sup>6</sup> DEAS, I. (2002), Towards a new (mega) regionalism? The emergence of new regional configurations in Europe, artigo apresentado na 44<sup>th</sup> Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Baltimore, 22 de Novembro.

<sup>7</sup> MAILLAT, Denis (1995), Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy, *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 7, nº 2, p. 157-165.

mudanças nas hierarquias territoriais que verificaram no início dos anos 70 conduziram os investigadores a procurar e formular novas explicações sobre a importância do território para o desenvolvimento. Na realidade, a abordagem funcionalista ao desenvolvimento regional encontrava-se esgotada (nesta abordagem, o território era apenas o suporte físico das actividades económicas). Verificava-se, então, uma reestruturação do sistema económico (decorrente da crise do modelo fordista de produção), surgiam novos comportamentos em termos de mobilidade de recursos, tomavam expressão algumas mudanças na hierarquia das regiões e era reconhecido o sucesso dos distritos industriais italianos. Perante este quadro, os modelos de desenvolvimento endógeno local ganhavam força. O desenvolvimento endógeno é um paradigma que se baseia na ideia de que o crescimento dos países se concretiza utilizando o potencial de desenvolvimento existente no território (nas cidades e nas regiões), mediante investimentos realizados por empresas e entidades públicas, recorrendo a políticas tecnológicas territoriais e fazendo uma aposta forte no dualismo redes de cooperação e organismos de animação. O território é considerado a âncora de todos os processos (sociais, tecnológicos, organizacionais) e é, ele próprio, um agente de desenvolvimento. Em termos de política regional, as medidas propostas passam, em grande medida, pelo reconhecimento, potenciação e desenvolvimento de todos os tipos de recursos endógenos – naturais, culturais, tecnológicos, entre outros.

Um outro aspecto a salientar nesta análise breve da evolução conceptual em torno das questões regionais passa também pelo conceito de '*learning region*', apresentado por Morgan (1997). O autor defende que o capital social começa a ganhar uma importância particular enquanto factor chave para o crescimento económico. Henderson e Morgan (2001, p. 2) definem capital social enquanto "*a relational infrastructure for collective action which requires trust, voice, reciprocity and a disposition to collaborate for mutual beneficial ends*". O capital social relaciona-se com questões de organização social (como, por exemplo, a existência de redes de parceria ou de confiança) e facilita a coordenação e a coordenação de acções colectivas, o que se traduz num aumento dos benefícios decorrentes de investimentos em capital físico e humano (Putnam, 1993). Sendo consensual que, para diferentes domínios, há níveis de governança que parecem ser mais adequados, pode então afirmar-se que o nível regional parece ser o mais apropriado para a construção de capital social, na medida em que permite contactos directos e frequentes entre diferentes agentes (Morgan e Nauwelaers, 1999, p. 4 em Smith *et al.*, 2003, p. 863). Contudo, a construção de capital social irá depender da capacidade de mobilizar os diferentes actores para a discussão e procura de soluções comuns de desenvolvimento.

Nos últimos anos tem-se, também, assistido a uma conquista de importância das perspectivas evolucionistas, institucionais e culturais das ciências sociais e da análise das regiões e do desenvolvimento regional (Hudson, 2003, p. 742). Reconhecidas algumas limitações às abordagens político-económica, a investigação das questões regionais passa, cada vez mais, por explorar conceitos relacionados com o conhecimento, a aprendizagem e a confiança, enquanto factores explicativos da diferença de desenvolvimento entre regiões. O planeamento do território a nível regional conquista, desta forma, novas funções (algumas delas anteriormente exclusivas do



Estado), nomeadamente na gestão de recursos, na construção de soluções e na gestão de conflitos (Keating, 1998, p. 184-185<sup>8</sup> em Shaw e Sykes, 2005, p. 185-186).

O desafio que se coloca ao planeamento do território ao nível regional é que, de acordo com as potencialidades identificadas, consiga dirigir as trajectórias de desenvolvimento do território, através de uma estratégia que relacione as mudanças físicas com as políticas económicas e sociais (Comissão Europeia, 1997, p. 24). Estas estratégias deverão integrar os novos conceitos associados à visão contemporânea de planeamento do território, realçada no ponto anterior, em termos de agenda, metodologia e forma de execução. No entanto, para criar um ritmo novo e mais sustentável para o desenvolvimento regional, é essencial ser mais explícito quanto aos objectivos de desenvolvimento, fazendo, como recomenda Morgan (2004, p. 883-884), uma distinção clara entre o que é instrumentalmente significativo (como o emprego ou o rendimento) e o que é intrinsecamente importante (como a qualidade de vida, a saúde ou a educação). A identificação destas questões irá exigir um esforço de leitura colectiva das necessidades, dos desafios e das expectativas em relação ao desenvolvimento regional. Acresce a importância de articulação das novas estratégias regionais de desenvolvimento com outros instrumentos de planeamento do território. Elas [as estratégias regionais] deverão ser suficientemente fortes para que se afirmem nas escalas de governança nacional e supranacional (Morgan, 2004, p. 886). A sustentabilidade política destas estratégias irá depender da sua capacidade de afirmação nas diversas escalas de governança, em particular a nacional e a supranacional.

Uma última nota apenas para dar conta que a nova ênfase no nível regional, enquanto escala de organização territorial, conhece diferentes graus de adesão. A sua aceitação reflecte, muitas vezes, a influência de factores 'internos', tais como, questões relacionadas com a identidade regional e nacional, o domínio político centralizado(r) ou devido as fortes disparidades económicas nacionais (Roberts, 2000<sup>9</sup> em Shaw e Sykes, 2005, p. 185-186).

### **3.5. Conclusões**

O planeamento do território representa um esforço contínuo em relacionar as dinâmicas sociais e as características territoriais com os processos sociais de configuração do território, através do desenho, articulação e implementação de políticas públicas. É uma actividade que se adequa consoante as necessidades do contexto em que se insere.

A alteração do contexto de planeamento do território, decorrente das transformações da sociedade contemporânea, evidenciou alguns aspectos interessantes, a saber:

---

<sup>8</sup> KEATING, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>9</sup> ROBERTS, P. (2000), *The New Territorial Governance*, London: Town & Country Planning Association.

- o território ganha importância enquanto espaço institucional chave, onde são estabelecidas as relações entre dinâmicas económicas, expectativas e identidades sócio-culturais e entre sociedade e natureza. O território passa a ser o ponto de partida para o desenho e a execução de políticas;
- assiste-se a uma maior preocupação com os mecanismos de governança e verifica-se um interesse crescente pelos quadros de referência e pelas estratégias territoriais de desenvolvimento;
- verifica-se uma descentralização de responsabilidades e de poderes para governos sub-nacionais e aumenta a interdependência entre níveis territoriais.

O resultado das transformações no contexto de planeamento, traduziu-se numa nova visão do planeamento do território. O objectivo do planeamento relaciona-se, cada vez mais, com a correcção de disparidades territoriais, com o alcance de objectivos de desenvolvimento sustentável, com a coordenação de diferentes políticas sectoriais e com a elaboração de políticas territoriais de desenvolvimento. A visão contemporânea de planeamento caracteriza-se por:

- agenda alargada, centrada nas questões do desenvolvimento sustentável, na competitividade dos territórios, no desenvolvimento endógeno, no conhecimento e na inovação, complementando, desta forma, a agenda tradicional relacionada com o uso do solo e com a forma urbana;
- o processo de planeamento assume-se enquanto um processo de aprendizagem colectivo, onde o debate e a concertação de decisões são momentos chave;
- as opções de desenvolvimentos são enquadradas numa visão territorial e são postas em prática por estratégias de desenvolvimento territorial.

Para além destas transformações, assistiu-se à mudança do paradigma regional. As regiões ganham importância enquanto dimensão essencial do desenvolvimento, na medida em que demonstram ser o nível territorial capaz de: i) coordenar políticas e intervenções entre os níveis local e nacional; ii) promover a construção de capital social; iii) construir soluções estratégicas e gerir conflitos. O desafio que se coloca ao planeamento regional é que seja capaz de moldar as trajectórias de desenvolvimento.

Perante estes factos, a elaboração dos PROT deverá considerar:

- a importância da dimensão estratégica;
- a nova agenda temática de planeamento do território;
- a necessidade de debater e concertar opções, logo, a importância de criar momentos e pensar formas de mobilizar os actores para a participação;
- a importância de articular intervenções sectoriais e de fornecer o quadro de referência para a sua implementação.

## **CAPÍTULO 4. O DISCURSO EUROPEU DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **4.1. Introdução**

A União Europeia não possui competências directas no domínio do planeamento do território. Sendo o território consensualmente aceite como a última fronteira de soberania, as instâncias comunitárias não têm poder formal para intervir nesta matéria (Ferrão, 2003, p. 44). Pode, no entanto, afirmar-se que o planeamento do território esteve sempre presente nas diversas políticas europeias. Apesar de nenhum dos Tratados Europeus (Roma, Maastricht ou Amesterdão) o referir explicitamente, as questões do território foram estando presentes em diversas políticas e iniciativas comunitárias (de índole sectorial) de forma implícita, fragmentada, descoordenada e dispersa (Williams, 1996, p. 220; Albrechts, 1997, p. 158).

Nos últimos anos, contudo, tem-se assistido a um interesse crescente, por parte da União Europeia, pelo planeamento do território. Na realidade, como refere Alden (2001a, p. 115-116; 2001b, p. 117), este interesse, que nunca foi tão grande como o é actualmente, decorre, em grande medida, da percepção de que o planeamento do território pode ser um instrumento importante na diminuição de desigualdades e no aumento da integração europeia. A internacionalização da economia, o desenvolvimento do mercado interno Europeu, a criação e a crescente integração do sistema monetário comum, provocaram e evidenciaram as disparidades entre regiões e países da UE (Jensen *et al.*, 1996, p. 13). O reconhecimento deste facto realçou a necessidade de desenvolver novas abordagens, de forma a alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado, logo contribuindo para o aumento da coesão e da integração dos Estados membros. Como resposta a este desafio, a União Europeia tem desenvolvido algumas acções e recorrido ao debate sobre o ordenamento transnacional do espaço comunitário. Desta forma, tem-se assistido à montagem informal de uma agenda discursiva capaz de estruturar as opções e as prioridades de desenvolvimento do território dos diferentes Estados membros, provocando o aparecimento de novas formas de governança territorial no espaço comunitário (Ferrão, 2003, p. 44; Jensen *et al.*, 1996, p. 13).

A expressão clara do interesse da Comissão Europeia pelas políticas e pelos sistemas de planeamento do território está presente nas iniciativas Europa 2000 (1991), Europa 2000+ (1994), Compêndio dos Sistemas de Planeamento Europeus (1997), Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, EDEC (1999) e ESPON – European Spatial Planning Observatory Network (2002). O EDEC, em particular, foi portador de uma nova abordagem de planeamento territorial, assumindo-o enquanto forma de promoção do desenvolvimento e como elemento de afirmação dos valores de coesão e sustentabilidade territorial (Rosa Pires *et al.*, 2003). Segundo os mesmos autores, alguns dos factores de inovação metodológica e conceptual apresentados por este documento são:

- o processo contínuo e evolutivo de elaboração do EDEC, que resultou de uma parceria entre os vários Estados membros e a Comissão Europeia, *“num quadro de partilha de valores e preocupações, na descoberta de objectivos, desafios e dos próprios princípios de planeamento a adoptar”*;
- o carácter estratégico que o documento propõe à actividade de planeamento, valorizando a construção de quadros de referência estratégicos, a coordenação e incorporação dos diferentes níveis de administração e de políticas sectoriais, e o estímulo e mobilização de agentes na concretização de projectos de desenvolvimento.

O interesse crescente da UE pelo planeamento do território foi acompanhado por um conjunto de dinâmicas. Salienta-se, a título de exemplo, a crescente cooperação e integração entre Estados membros e a mudança dos contextos político e institucional nos diversos níveis de governança. Como refere Tewdwr-Jones (2001a, p. 8), estas dinâmicas influenciaram a visão e o papel do planeamento do território e provocaram alterações na natureza, conceito, objectivo e intensidade desta actividade nos diferentes Estados membros e escalas de actuação. Neste contexto, sublinha-se, contudo, o papel catalisador da abordagem Europeia de planeamento do território no alcance e na natureza das mudanças que ocorreram, e que deverão continuar a suceder, nos países da UE (Rosa Pires *et al.*, 2001, p. 260).

O objectivo do presente capítulo é reflectir sobre a influência que a abordagem europeia provocou na agenda, no conceito, nos objectivos, nas metodologias e nas práticas de planeamento do território. Pretende-se:

- evidenciar o interesse crescente da UE pelo planeamento do território;
- reflectir sobre os traços marcantes do quadro conceptual proposto pela abordagem europeia de planeamento do território;
- e considerar as dimensões da mudança do discurso europeu de planeamento do território, analisando as implicações que produziu nos sistemas de planeamento dos diversos Estados-membros.

A informação contida neste capítulo reveste-se de particular importância na leitura do contexto de planeamento do território. Perspectivar as novas Estratégias Regionais de Desenvolvimento implica um conhecimento profundo do contexto onde nos inserimos, logo uma percepção das mudanças que se verificam a nível Europeu.

O capítulo encontra-se estruturado em três secções principais. Na primeira secção relata-se o interesse crescente da UE pelas questões de planeamento do território. O reconhecimento do papel do planeamento enquanto instrumento de coesão e desenvolvimento do território, conduz à discussão das políticas territoriais e à produção de diversos documentos Europeus, dos quais se destaca o EDEC. A segunda secção dá conta dos traços marcantes do novo quadro conceptual de planeamento, evidenciando um conjunto de novos conceitos e procedimentos. Por último, a terceira secção analisa as dimensões da mudança do discurso europeu de planeamento, em particular, as transformações decorrentes da aplicação das opções políticas do EDEC. Desta

forma, a análise considera três grandes dimensões territoriais: escala europeia, escala transnacional/nacional e escala regional/local.

#### **4.2. O interesse crescente da União Europeia pelo planeamento do território**

O Tratado da União Europeia, no seu 158º artigo, consagra o objectivo de coesão económica e social e a redução das assimetrias de desenvolvimento entre regiões mais prósperas e as regiões menos desenvolvidas da União Europeia. Como sublinha Azevedo (2002, p. 66), “*a promoção de um desenvolvimento equilibrado e harmonioso do espaço europeu constitui um objectivo central da política comunitária, cuja pertinência é reforçada pelo avanço do processo de globalização dos mercados que tende a reforçar as desigualdades territoriais em favor das regiões mais desenvolvidas*”. São estes os valores fundamentais – a coesão, a sustentabilidade, a competitividade – para os cidadãos e para as instituições europeias, e nos quais a União Europeia baseia as suas políticas. Contudo, como refere Albrechts (2001, p. 297), parece existir alguma tensão entre o alcance de soluções guiadas pelo mercado e as medidas que favorecem a expansão económica e o alcance dos princípios de desenvolvimento sustentável, justiça social e solidariedade (cf. Amin e Tomaney, 1995<sup>10</sup>). O autor sugere, então, a necessidade de um quadro de referência alternativo “*that combines the principles of managed economic expansion with principles of sustainable development, subsidiarity and social justice*”. Neste contexto, o planeamento do território ganha particular importância, enquanto actividade que concebe e implementa políticas públicas que conciliam objectivos de desenvolvimento económico com preocupações e princípios de desenvolvimento sustentável, subsidiariedade e equidade social.

Importa pois perceber de que forma se evoluiu para este reconhecimento. Pode afirmar-se que o primeiro referencial europeu ao nível do planeamento do território foi a criação, em 1970, da Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento, a CEMAT. Este organismo, que começou por ter uma acção muito ligada à cooperação trans-fronteiriça, foi evoluindo e alargando a sua acção e princípios orientadores, primeiro para uma perspectiva alargada de cooperação inter-regional e, mais tarde, para questões relacionadas com o desenvolvimento territorial Europeu (Ferrão, 2003, p. 45-46). O mesmo autor, recorrendo à perspectiva de Foucher (1984)<sup>11</sup>, afirma que a CEMAT desempenhou um papel essencial no ‘regresso do planeamento’, uma vez que se defendia a necessidade de um “*planeamento indicativo e estratégico para o conjunto do espaço*

---

<sup>10</sup> AMIN, Ash, TOMANEY, J. (1995), A framework for cohesion, in AMIN, A., TOMANEY, J. (eds) *Behind the Myth of European Union*, London, Routledge, p. 307-321.

<sup>11</sup> FOUCHER, M. (1994), The challenges facing European society with the approach of the year 2000: the outlook for sustainable development and its implications for regional/spatial planning, *European Planning Studies*, Vol. 2, Nº 1, p. 97-102.

*européu como forma de garantir uma melhor coordenação das várias políticas sectoriais e um desenvolvimento mais sustentável da Europa".*

Quase vinte anos mais tarde, em 1989, alguns dos ministros europeus responsáveis pelo planeamento do território e pela política regional, aceitam o convite de Jacques Chérèque (ministro francês do planeamento do território e da reconversão industrial) para participar numa reunião informal sobre o planeamento do território europeu, em Nantes, que contava com a participação de Jacques Delors e do Comissário Bruce Millan (responsável pelo Comité das Regiões). No discurso de abertura, Chérèque, começa por sublinhar a importância da reunião na discussão de políticas territoriais, referindo a necessidade de desenvolver um trabalho conjunto centrado nas transformações que se verificavam na Europa, na coordenação das políticas da Comissão Europeia, na redução das disparidades regionais, nas infra-estruturas, no desenvolvimento metropolitano e no planeamento trans-fronteiriço (Faludi e Waterhout, 2002, p. 35-36). Esta reunião reveste-se de particular importância, na medida em que foi consensualmente aceite a necessidade de uma nova abordagem ao planeamento do território e se reconheceu a importância de realizar um conjunto de estudos, de âmbito europeu, sobre o ordenamento do território europeu. Como referem Faludi e Waterhout (2002, p. 39), "[...] it [what Nantes achieved] was the rejection of a European masterplan, the acceptance of the need for a new kind of spatial strategy and a concrete work programme". Alguns autores sustentam que a intenção francesa seria relacionar os resultados dos estudos com a revisão dos Fundos Estruturais, através da introdução de uma visão estratégica que substituísse a utilização dos critérios de alocação de fundos baseados exclusivamente em indicadores quantitativos (Faludi, 2002a, p. 897; Ferrão, 2003, p. 45). Contudo, um dos factos interessantes foi ter-se conseguido dar início a um processo. No final da reunião, o ministro italiano convida os seus congéneres a participarem num novo encontro em Turim (a Itália seria o próximo país a receber a presidência da União Europeia).

Em 1991, na cimeira de Maastricht, foi criado o *Committee for Spatial Planning*, CSD, que viria a revelar-se muito importante no apoio e estímulo ao debate entre Estados-membros sobre as questões de planeamento do território. Nesse mesmo ano, é apresentado um documento, realizado por membros da DG XVI, segundo o artigo 10º dos regulamentos dos Fundos Estruturais de Desenvolvimento Regional, FEDER, intitulado *Europe 2000* (CE, 1991). Segundo Albrechts (1997, p. 160), este documento realçou a importância da existência de novas temáticas associadas ao desenvolvimento territorial europeu, em particular, as questões da crescente integração económica, as novas tecnologias, a polarização da sociedade e o ambiente. Este estudo tinha dois grandes objectivos:

- reunir um conjunto de informação acerca das tendências de desenvolvimento territorial da UE e fazer uma primeira tentativa de fornecer um quadro de referência para a cooperação (CE, 1997, p. 21; Williams, 1996, p. 99);
- estimular um debate alargado (por todos os Estados membros) em torno das questões de planeamento, a partilha de novas ideias (independentes das visões territoriais de cada país) e a cooperação entre Estados-membros, encorajando o desenvolvimento de

parcerias inter-regionais através de uma abordagem *bottom-up* (Williams, 1996, p. 100; Shaw *et al.*, 1995, p. 390).

No entanto, o conteúdo do Europe 2000, em termos de política de ordenamento, era escasso – ele foi sobretudo um exercício de análise – e não foi possível alcançar plenamente os objectivos a que se propunha.

No início dos anos 90, todos os documentos publicados, Europe 2000, Redes Urbanas Europeias (documento apresentado na reunião informal de ministros em The Hague, em 1991) e mesmo o documento da Presidência Portuguesa sobre as Redes Trans-europeias (1992), sugerem a necessidade de pensar o planeamento do território europeu (Faludi e Waterhout, 2002, p. 62). A acção desenvolvida pelo CSD possibilita ao conselho informal de ministros de planeamento do território e do desenvolvimento regional, realizado em Liège, em Novembro de 1993, o início formal da preparação do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, EDEC (Ferrão, 2003, p. 48). Foi decidido desenvolver um documento comum que se constituísse enquanto ferramenta de coordenação e harmonização das opções de desenvolvimento com impacte territorial. Como refere Böhme (1998), esta reunião foi um marco fundamental, uma vez que, desde então, se alterou não só o significado da abordagem europeia ao planeamento do território, mas também a concepção generalizada de planeamento. O autor sublinha a alteração verificada no objectivo do planeamento: as questões relacionadas com o planeamento do uso do solo perdem importância relativamente às políticas e às estratégias de planeamento territorial.

No ano seguinte, em 1994, assinalam-se dois novos factos que reforçam a importância crescente das questões de planeamento do território no discurso europeu. A Comissão Europeia publicou o documento Europe 2000+ e a reunião informal de ministros, realizada em Leipzig, aprovou os princípios básicos e dos objectivos gerais do EDEC (*Principles for a European Spatial Development Policy*). O Europe 2000+ foi um documento muito importante uma vez que marca o final de uma fase na qual, por um lado, era fundamental produzir conhecimento sobre a estrutura territorial europeia enquanto um todo e, por outro lado, era necessário demonstrar, aos políticos e aos fazedores de políticas, a importância do planeamento do território à escala europeia (Williams, 1996, p. 104). Na nota introdutória, o Comissário Bruce Millan refere que o objectivo da Comissão Europeia com a publicação deste documento não é, de forma alguma, uma tentativa de substituição das responsabilidades de planeamento do território das autoridades nacionais, regionais e locais. Pelo contrário, é uma forma de trazer novas temáticas para a discussão das questões de planeamento e de aumentar a base de conhecimento disponível para a concepção de políticas territoriais. De facto, uma das principais inovações apresentadas pelo Europe 2000+ é a introdução de questões como a dimensão europeia, a competitividade e a coesão na agenda discursiva de planeamento (Albrechts, 1997, p. 160-162). O Comissário termina sublinhando que “*the Union’s ultimate objective of sustained and balanced economic development can be achieved only through cooperation and joint action between all the interested parties at all levels, supported by a common framework for territorial planning*” (CE, 1994, p. 3-4).

No mesmo ano, como foi referido, no conselho informal de ministros, realizado em Leipzig, são aprovados os três princípios básicos – coesão económica e social, desenvolvimento sustentável, competitividade<sup>12</sup> – e os objectivos gerais da política de desenvolvimento territorial europeia, que irão manter-se até à aprovação final do EDEC (Ferrão, 2003, p. 48).

Tabela 2 – O documento de Leipzig: ‘*Principles for a European Spatial Development Policy*’

<i>Parts</i>	<i>Sections</i>
Political principles	
A. Introduction	
B. Fundamental goals	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Economic and social cohesion</li> <li>2. Sustainable development</li> <li>3. Operating objectives for spatial development</li> <li>4. Reinforcing the coherence of the European continent</li> </ol>
C. Spheres of activity	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Towards a more balanced and polycentric urban system</li> <li>2. Provide parity of access to infrastructure and knowledge</li> <li>3. Wise management and sustainable development of Europe's natural and cultural heritage</li> </ol>
D. Guidelines for the implementation of spatial development policies in the European context	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The role of the individual member states</li> <li>2. Co-operation between member states</li> <li>3. Co-operation with third countries</li> <li>4. Co-ordination of Community policies</li> <li>5. Informal Councils of Ministers</li> <li>6. Transnational actions in the field</li> </ol>

Fonte: Faludi e Waterhout, 2002, p. 75

Tal como se encontra ilustrado na Tabela 2, para além dos princípios básicos do EDEC, na proposta de Leipzig, é identificado um conjunto de opções políticas, organizadas em torno de três conceitos estruturantes, que são, como refere Albrechts (2001, p. 298):

- Um sistema de cidades mais policêntrico e equilibrado e uma nova relação urbano-rural;
- Equidade de acesso a infra-estruturas e conhecimento;
- Gestão e desenvolvimento prudente dos recursos naturais e culturais.

Os anos que se seguiram foram de algumas alterações: o ministro francês de planeamento do território (uma das forças motrizes do processo EDEC) foi substituído; foi nomeada uma nova Comissária Europeia para o Comité das Regiões, Monika Wulf-Mathies; e as presidências Espanhola e Italiana apresentam alguma relutância em relação ao EDEC. Assinala-se, contudo, a ligação que se verificou entre EDEC e Interreg II C (1997-2000), ao incluir neste programa europeu as áreas de actuação para o desenvolvimento territorial integrado, apresentadas em Leipzig (Faludi e Waterhout, 2002, p. 84).

<sup>12</sup> Cf. Tabela 2 – O documento de Leipzig: ‘*Principles for a European Spatial Development Policy*’



Em 1997, assinalam-se duas novas iniciativas: a publicação do *Compendium of Spatial Planning Systems* (CE, 1997) e a apresentação da versão provisória do EDEC. O Compêndio dos Sistemas de Planeamento do Território reúne um conjunto apreciável de informação acerca dos sistemas e políticas de planeamento do território dos, então, 15 Estados membros da União Europeia. Shaw *et al.* (1995, p. 391-392) referem que este projecto teve dois objectivos principais: o primeiro era descrever, para todos os Estados membros, o tipo de instituições e os mecanismos relacionados com a prática de planeamento; o segundo era analisar, de forma breve, as políticas de planeamento de cada país e, através do estudo de casos, tentar perceber de que forma funcionam os mecanismos formais de planeamento (leis e regulamentos) e compreender o papel do sistema de planeamento na gestão do desenvolvimento e na protecção e mudança do uso do solo.

Como foi referido, foi também em 1997 que se conheceu a primeira versão oficial do EDEC, na reunião informal de ministros que teve lugar em Noordwijk. Este documento começa por explicar os princípios políticos que lhe servem de suporte, define o objectivo, o estatuto, o âmbito e o conteúdo do EDEC. A abordagem territorial apresentada tinha como objectivo “*a better balance between competition and co-operation so that the whole European territory can reach the optimum level of competitiveness*” (CE, 1997, p. 2 citado por Faludi e Waterhout, 2002, p. 111). Pode então concluir-se que o objectivo deste documento era contribuir para o alcance dos princípios fundamentais do Tratado da União Europeia através de uma abordagem territorial. No documento de Noordwijk afirmava-se que a intenção do EDEC era “*to be the expression of a shared vision of European territory as a whole, a common reference framework for action, and to guide the relevant authorities in policy formulation and implementation. It is also intended to be a positive step towards commitment to, and participation in, an on-going political process of discussion and guidance for decision making at European level*” (CE, 1997, p. 3).

Na reunião dos dias 10 e 11 de Maio de 1999, os ministros responsáveis pelo planeamento do território, encontram-se com a Comissária Wulf-Mathies para analisar o documento final do EDEC (*European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory*). Este documento era o resultado de um processo de compromisso colectivo, contínuo e evolutivo, ao longo de 10 anos, sobre o planeamento e o desenvolvimento territorial, entre os Estados membros e a Comissão Europeia (Rosa Pires *et al.*, 2003; Richardson e Jensen, 2000, p. 505; Jensen *et al.*, 1996, p.16; Williams, 1996). Como referem Richardson e Jensen (1999), a aprovação deste documento representou um passo fundamental na emergência de um novo discurso europeu sobre o planeamento e o desenvolvimento do território. O EDEC constituiu-se enquanto o primeiro esforço de perspectivar o planeamento como factor de competitividade e sustentabilidade do território, capaz de desempenhar um papel significativo na promoção da coesão social e territorial (Rosa Pires *et al.*, 2003).

Como se pode verificar na Tabela 3, na década de 90, ao mesmo tempo de se desenrolava o processo de elaboração do EDEC, as questões do planeamento do território foram estando presentes de uma forma contínua e variada.

Tabela 3 – Os acontecimentos relacionados com o interesse europeu pelo planeamento do território

Data	Acontecimentos relacionados com o EDEC	Outras acções relacionadas com o planeamento do território
1970		Criação CEMAT
...		
1989	Nantes - 1ª reunião informal de ministros	
1990	Turim - Desenvolvimento desequilibrado	
1991	The Hague - Redes Urbanas	Criação do CSD; Lançamento do Europe 2000
1992	Lisboa - TEN (Redes Trans-europeias); visão territorial	
1993	Liège - Início EDEC; Estados membros propõem Interreg II C	
1994	Corfu - Métodos de trabalho	Lançamento do Europe 2000+
	Leipzig - Princípios de Leipzig	
1995	Estrasburgo - Cenários; lançamento do Interreg II C	
	Madrid - Indicadores; início do Interreg II C	
1996	Veneza - Compromisso para terminar o EDEC	
1997	Noordwijk - Primeira versão oficial do EDEC	Lançamento do Compêndio dos Sistemas de Planeamento
1998	Glasgow - Primeira versão completa do EDEC	
1999	Potsdam - EDEC	
	Tampere - Programa de Acção	

Depois de 1999, a Comissão Europeia expressou alguns sinais que sublinham o seu compromisso com os princípios expressos no EDEC. Como referem Faludi e Waterhout (2002, p. 174), a Comissão Europeia demonstrou interesse em integrar os princípios do EDEC nos programas para as regiões Objectivo 1 e 2; criou o *European Spatial Planning Observatory Network*, ESPON, com o objectivo de desenvolver um conjunto de estudos temáticos e de produzir cartografia e indicadores estatísticos sobre a aplicação do EDEC no território europeu; e colocou o EDEC no centro das preocupações do *White Paper on European Governance*. Para além destes factos, o Tratado da Constituição Europeia (ainda não ratificado por todos os Estados membros) identifica a coesão territorial enquanto um objectivo da UE e uma competência partilhada dos Estados membros. Por último, a Comissão Europeia, na sua proposta para a Política de Coesão 2007-2013, integra um objectivo específico para a cooperação territorial, prevendo o financiamento de trabalhos transfronteiriços, transnacionais e inter-regionais.

Como refere Atkinson (2001, p. 388), sobretudo depois da publicação do documento Europe 2000+, a Comissão Europeia reconheceu que “*spatial planning at European level is a prerequisite for the harmonious development of the Community and the better integration of peripheral areas and [...] it is necessary to facilitate the rational allocation of resources*”.

#### 4.3. Os traços marcantes do quadro conceptual europeu de planeamento do território

O interesse crescente que a Comissão Europeia foi demonstrando pelo planeamento do território, provocou algumas alterações no quadro conceptual e operativo de planeamento. Existe um conjunto de novos conceitos, procedimentos e práticas que resultam das discussões e dos

documentos produzidos, a nível europeu, sobre o desenvolvimento e o planeamento territorial. Salienta-se, em particular o papel do EDEC nestas transformações, tanto pelos conceitos e pela abordagem que propõe, como pela forma como foi construído. Como refere Böhme (2002, p. 32), o EDEC não é, com toda a certeza, um documento perfeito, capaz de dar resposta a todas as questões sobre o desenvolvimento territorial europeu. Contudo, por ser um documento de estratégia, é expectável que produza impactes consideráveis no território europeu.

Analisando com maior pormenor as transformações introduzidas pelo EDEC no quadro de referência de planeamento, sublinham-se, em primeiro lugar, como factores de inovação metodológica e conceptual, o processo de elaboração deste documento. Como referem Rosa Pires *et al.* (2003), este documento resultou de uma parceria entre os diferentes Estados-membros e a Comissão Europeia, num quadro de partilha de valores e preocupações, na descoberta de objectivos, desafios e dos próprios princípios de planeamento a adoptar. De facto, é notável e inovador o esforço de construção de um quadro de referência no domínio do planeamento do território à escala europeia. Como referem Richardson e Jensen (2000, p. 505), *“the process has seen the commitment [...] to produce what remains a non-binding document, which can be seen as a tentative step towards European spatial planning”*. Por outro lado, o facto do processo de elaboração do EDEC ter sido longo, contínuo e acompanhado pela produção de alguns documentos, fez com que, de forma efectiva, as questões do planeamento do território fossem colocadas na agenda europeia. Como sublinha Albrechts (2002, p. 308), veio a revelar-se que *“keeping the process alive and the fact that documents are produced and accepted becomes more important than the content of the documents”*. Por último, uma vez que este foi um processo inter-governamental, e não um processo da Comissão Europeia, foi possível alcançar um conjunto de opções políticas nas quais os diferentes actores políticos, dos diversos níveis territoriais, mais facilmente se revêem (Eser e Konstadakopulos, 2000, p. 790).

Em segundo lugar, sublinha-se a valorização da vertente estratégica do planeamento, na medida em que o EDEC se constitui enquanto quadro de referência europeu e elemento de articulação entre diferentes domínios políticos e escalas territoriais. Como refere Ferrão (2003, p. 50), o objectivo do EDEC era disponibilizar um referencial estratégico para o desenvolvimento territorial europeu que permitisse, por um lado orientar a elaboração de políticas comunitárias e a aplicação de fundos estruturais e, por outro lado, garantisse uma maior coordenação vertical e horizontal de políticas. Dessa forma, o desafio acrescido que se colocava a este processo era que esta visão partilhada do território europeu, em forma de estratégia harmoniosa e equilibrada, fosse implementada através de processos de informais de cooperação (Richardson e Jensen, 2000, p. 506).

Em terceiro lugar, os objectivos e os princípios políticos que o EDEC apresenta trazem, para a agenda temática de planeamento, um conjunto de novos conceitos. Como refere Healey (2004, p.), *“the ESDP promotes a number of spatial concepts, notably ‘polycentric development’, a balanced spatial structure, ‘dynamic zones of integration’ and compact settlements and corridors”*. O objectivo do EDEC é definir à escala da UE objectivos políticos e princípios gerais de

desenvolvimento territorial, tendo em vista assegurar um desenvolvimento sustentável e equilibrado do território europeu, respeitando a sua diversidade (CE, 1999, p. 10). Como se encontra ilustrado na Figura 4, este desígnio encontra-se em consonância com os objectivos fundamentais das políticas europeias: coesão económica e social; conservação dos recursos naturais e da herança cultural; e competitividade equilibrada do território europeu.

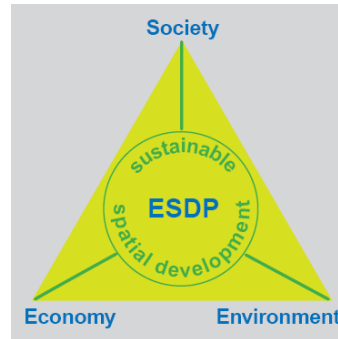


Figura 4 – Triângulo de Objectivos: para um desenvolvimento territorial sustentado

Para alcançar estes objectivos, são definidos três princípios políticos: (CE, 1999, p. 10):

- desenvolvimento de um sistema de cidades policêntrico e equilibrado e reforço da parceria entre espaços urbanos e rurais;
- promoção de sistemas de transporte e de comunicações integrados que favoreçam o desenvolvimento policêntrico do território europeu. Para tal, preconiza-se a igualdade de acesso às infra-estruturas e ao conhecimento;
- desenvolvimento e preservação do património natural e cultural, através de uma gestão prudente, contribuindo para a preservação e o desenvolvimento da identidade regional, e para a manutenção da diversidade natural e cultural das regiões e das cidades europeias.

De acordo com os objectivos e os princípios políticos do EDEC é possível afirmar que o primeiro conceito inovador apresentado é a noção de desenvolvimento urbano policêntrico (Richardson e Jensen, 2000, p. 515). Uma vez reconhecidos os persistentes sinais de diferença de níveis de desenvolvimento entre países e entre regiões, o conceito de policentrismo surge como modelo *“capaz de assegurar condições de desenvolvimento mais equilibrado do território europeu através do reforço dos seus espaços periféricos, transformando-os em espaços mais prósperos e competitivos capazes de interagir e de participar activamente na economia mundial”* (Azevedo, 2002, p. 66). O modelo proposto tem várias escalas, o que implica um acréscimo de exigência à sua aplicação, uma vez que obriga a uma boa coordenação de políticas e à concertação de opiniões entre os diferentes níveis de administração.

Outros elementos essenciais no EDEC são a mobilidade e a acessibilidade enquanto factores essenciais para a competitividade europeia (Richardson e Jensen, 2000, p. 515). Em relação a esta questão, o aspecto mais inovador foi a introdução da inovação e do conhecimento na agenda de planeamento do território. Reconheceu-se que o acesso ao conhecimento é tão

importante para a competitividade europeia como o acesso a infra-estruturas (CE, 1999, p. 32). Para além disso, sublinhou-se que o potencial de atracção de uma região depende do nível de formação e da qualificação profissional da mão-de-obra. O EDEC, tendo adoptado uma abordagem apoiada no desenvolvimento endógeno e na criação de redes (Faludi, 2001, p.42-43), reforça a ideia de integração das políticas relativas ao conhecimento nos esquemas de desenvolvimento territorial.

Por último, sublinha-se o reconhecimento de um novo nível de governança territorial, o nível europeu ou transnacional, e a importância atribuída à articulação entre níveis territoriais. O conceito de governança em diferentes níveis territoriais foi ganhando relevo, durante a década de 90, enquanto forma de explicar a aplicação das políticas Europeias. Pensar o planeamento do território ao nível europeu, pressupõe considerar que essa escala territorial é parte de um sistema de governança, com diversos níveis, pelo qual as opções políticas são postas em prática (Faludi, 2002, p. 897; Shaw e Sykes, 2005, p. 185). A aplicação do EDEC implica uma coordenação horizontal, entre as instituições responsáveis pelas políticas territoriais e sectoriais, em cada um dos diferentes níveis de governança, e uma coordenação vertical entre os diferentes níveis, por exemplo, o nível europeu, nacional e regional (Shaw e Sykes, 2005, p. 185). A cooperação horizontal e vertical que o EDEC sugere, traz desafios acrescidos, nomeadamente, aos sistemas de planeamento do território com uma tradição forte de urbanismo ou de planeamento do uso do solo, uma vez que os convida a adoptar uma postura mais integradora de planeamento do território (Tewdwr-Jones, 2001a, p. 15; Shaw e Sykes, 2005, p. 185). Como refere Böhme (2002, p. 39), *“the ESDP process may turn out to be just a phase in the establishment of a new European policy field, perhaps arising through network governance or [...] it may even end in a multi-level governance system”*.

#### **4.4. As dimensões da mudança do discurso europeu de planeamento do território**

O novo discurso europeu de planeamento do território produziu algumas alterações no quadro conceptual e operativo de referência nos diversos Estados membros. Como referem Rosa Pires *et al* (2001, 260), *“the catalyst role of European planning approach [...] will certainly influence not only the extent but also the nature of changes that will take place within EU Member States”*. Os sistemas nacionais de planeamento do território começam a responder aos desafios da nova agenda territorial europeia, o que se reflecte em novas preocupações, agendas e processos de planeamento (Jensen e Richardson, 2001, 703).

A influência do EDEC fez-se sentir a diferentes níveis e de diferentes formas. Como refere Böhme (2002, 67), não há uma resposta única quanto à influência e às consequências do EDEC no discurso e na prática de planeamento do território. O autor refere que, *“there is no shortage of potential answers. One might be “No effect at all”, as the ESDP and its related processes are often*

*seen as toothless paper tigers. Or, as Kunzmann (1998)<sup>13</sup> expresses it, the spatial planning industry in Europe has got a new gimmick to occupy itself with. Another answer could be that as a hegemonic project the ESDP will become so powerful that we will witness a harmonisation of spatial policy-making in the EU Member States*". Até certo ponto, pode afirmar-se que o principal contributo do EDEC foi introduzir e valorizar temáticas que normalmente não são consideradas nas políticas territoriais, tais como o posicionamento do país ou da região no contexto internacional, ou os novos desafios ao planeamento físico e ao desenvolvimento do território decorrentes do processo de globalização da economia e da crescente mobilidade (ESPON, 2006, p. 16).

Para compreender as mudanças produzidas pela elaboração e aprovação deste documento importa, em primeiro lugar, considerar as formas que são propostas para a sua aplicação. Em 1999, a reunião informal de ministros de planeamento do território, reunidos em Tampere, aprovam o Programa de Acção para a aplicação do EDEC. O seu objectivo era traduzir os objectivos políticos para o desenvolvimento territorial europeu em exemplos de boas práticas nas diferentes escalas territoriais (ESPON, 2006, p. 6). Apesar do Programa de Acção não ter sido completamente concretizado, sublinham-se, duas das suas acções mais visíveis: em primeiro lugar, o Programa ESPON 2002-2006, e o seu sucessor, o programa ESPON 2 para o período 2007-2013; e, em segundo lugar, a iniciativa Interreg IIIB, que se relaciona directamente com os objectivos do EDEC.

Sendo um instrumento estratégico, a aplicação das opções políticas do EDEC baseia-se no princípio da subsidiariedade. Assim, é necessário que se estabeleça uma cooperação estreita entre:

- políticas sectoriais e entre elas e os responsáveis pelo desenvolvimento territorial (cooperação horizontal);
- políticas europeias e as políticas das diferentes escalas territoriais (cooperação vertical).

O quadro de aplicação definido, representado na Figura 5, preconiza três níveis territoriais de cooperação: nível europeu; nível transnacional / nacional; e nível regional / local.

---

<sup>13</sup> KUNZMANN, Klaus (1998), *Spatial Development Perspectives for Europe 1972-97*, in BENGTS, C. and Böhme, K. (eds), *The Progress of European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio, p. 49-57.

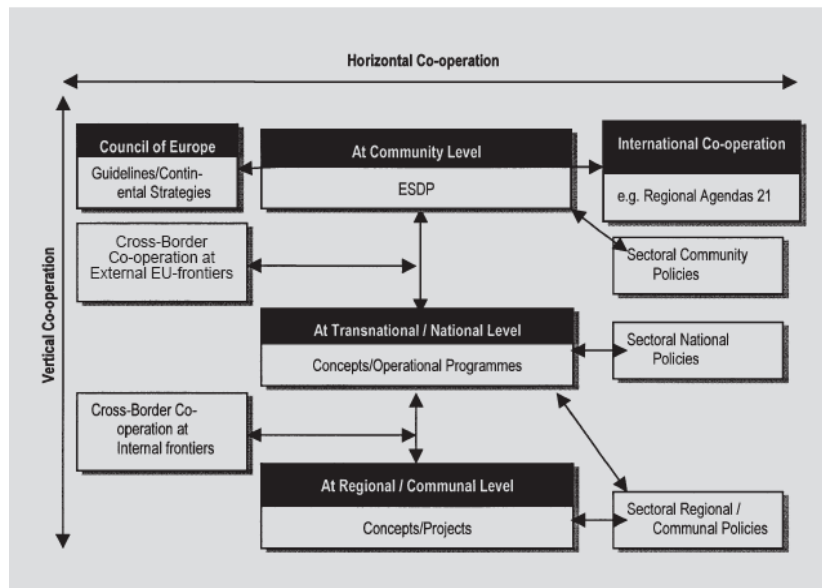


Figura 5 – A aplicação do EDEC

De forma muito breve, deixam-se algumas das sugestões de aplicação propostas pelo EDEC. À escala europeia, recomendou-se à Comissão Europeia a avaliação, sistemática e periódica dos impactes territoriais das políticas comunitárias. Preconizou-se, também a cooperação no âmbito de organizações e de instituições (Conselho da Europa, OCDE) e propôs-se a recolha e o intercâmbio de informações entre Estados membros. Por último, foi proposta (e concretizada) a criação do ESPON.

Em termos de cooperação transnacional, e no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG III, propôs-se aos Estados-Membros e à Comissão que prosseguissem a cooperação transnacional baseada em projectos de desenvolvimento territorial, mediante a utilização dos instrumentos existentes – INTERREG III, Programa Phare, TACIS, MEDA, CARDS.

Ao nível dos Estados-Membros propôs-se, aos então 15 países membros, que integrassem a dimensão europeia do ordenamento do território nas suas políticas nacionais e que informassem o público sobre a cooperação europeia em matéria de desenvolvimento territorial.

Em termos de cooperação transfronteiriça e inter-regional, propôs-se a continuação da realização de projectos de carácter transfronteiriço. Evidenciou-se a necessidade de melhoria de esquemas de ordenamento e de planos de ocupação dos solos, da melhor articulação dos sistemas de transportes regionais com as redes viárias nacional e internacional, a execução de estratégias de desenvolvimento sustentável em meio rural e de programas que valorizem o património natural e cultural e, por último, da criação de redes de cidades sobre o tema do desenvolvimento urbano.

O projecto ESPON 2.3.1. *‘A aplicação e os efeitos do EDEC nos Estados Membros’* (ESPON, 2006), coordenado pelo Nordregio, *Nordic Centre for Spatial Development*, e desenvolvido em parceria com diversos centros de investigação europeus, propôs-se a estudar e a

identificar exemplos concretos e potenciais da aplicação e implementação do EDEC nos diferentes níveis territoriais. A sistematização de ideias que se apresenta de seguida desenvolve-se, essencialmente, com base nos resultados deste estudo e de acordo com os níveis de análise por ele propostos: o nível europeu; o nível transnacional; e os níveis nacional e regional.

#### 4.4.1. A aplicação do EDEC à escala europeia

O primeiro sinal da aplicação do EDEC à escala europeia foi, como se referiu anteriormente, a adopção (ainda que parcial) do Programa de Acção aprovado em Tampere. A criação do ESPON, que tem por objectivo desenvolver estudos e investigação aplicada nos domínios do desenvolvimento e do planeamento do território, constituindo-se um suporte no desenvolvimento de políticas territoriais, é a face mais visível desse programa.

Uma outra consequência do EDEC é visível no documento Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of European Continent (CEMAT, 2000), que a CEMAT apresenta em 2000, onde são adoptados os princípios e a visão propostos pelo EDEC. Como refere o estudo do ESPON (2006, p. 8), *“the CEMAT Guiding Principles are then essentially a more concise and coherent version of the ESDP, whose terminology is adopted and whose principles are elaborated upon in order to address the European territory as a whole”*.

Em termos de alterações provocadas nos programas e políticas sectoriais europeias, o estudo citado (ESPON, 2006) analisou a forma como um conjunto de iniciativas europeias (nomeadamente, os Fundos Estruturais 2000-2006, o Interreg III e a Política de Coesão 2007-2013) integraram as temáticas propostas pelo EDEC. Concluiu-se que existem referências claras aos três grandes objectivos políticos do EDEC (cf. p. 56, §1) nos princípios gerais dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006. Em 2001, o Segundo Relatório da Coesão Económica e Social (Comissão Europeia, 2001), como refere Ferrão (2003, p. 50), *“atribui um relevo crucial aos problemas de coesão territorial, em consonância com o primeiro princípio director tanto do EDEC (‘desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na União Europeia’) como o do documento da CEMAT (‘promoção da coesão territorial através do desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões e da melhoria da competitividade’)”*. Contudo, no novo documento relativo à Política de Coesão para 2007-2013, não existe qualquer referência a conceitos como o policentrismo, às relações rural-urbano, ou qualquer outro objectivo político do EDEC. Neste documento, reconhece-se, apenas, a necessidade de um desenvolvimento mais equilibrado e a importância das áreas urbanas no crescimento e na geração de emprego, sugerindo-se que o aumento de competitividade depende da capacidade de aglomeração e da existência de redes de cidades.



#### 4.4.2. A aplicação do EDEC à escala transnacional

As primeiras experiências de cooperação transnacional no domínio do planeamento do território foram desenvolvidas ao abrigo das iniciativas comunitárias Interreg IIC (criada em 1996) e FEDER, Artigo 10º das Acções Piloto (1997-1999) (CEC, 1999, p. 39-45). Estes projectos foram promovidos uma vez reconhecida a necessidade dos Estados membros desenvolverem iniciativas de cooperação transnacional no domínio do planeamento do território (Böhme, 2002, p. 33; Pedrazzini, 2005, p. 299). No período 2000-2006, o Interreg IIC evoluiu para a iniciativa Interreg IIIB, que viria a ser considerada um dos instrumentos fundamentais de aplicação do EDEC, ao pôr em prática a abordagem integrada ao desenvolvimento territorial proposta e tornando efectivo o discurso europeu de planeamento do território (Pedrazzini, 2005, p. 297).

O programa Interreg, financiado pelo FEDER, segundo os princípios estabelecidos, de acordo com os diferentes conjuntos de áreas geográficas:

- apoia a implementação de estratégias conjuntas transfronteiriças, transnacionais e de programas de desenvolvimento;
- promove o aprofundamento de parcerias entre diferentes níveis da administração com os agentes económico-sociais relevantes;
- e efectiva coordenação com os instrumentos de política externa da EU.

Por sugestão da Comissão Europeia, as principais prioridades do programa Interreg IIIB (2000-2006) são bastante coerentes com os princípios políticos do EDEC. Apesar do grau de influência deste documento nos diferentes eixos geográficos do programa Interreg IIIB ser bastante variável, assinalam-se, a título de exemplo, a relação directa entre objectivos políticos do EDEC e objectivos dos programas das regiões do Arco Atlântico (no qual Portugal participa), do CADSES e do Mar do Norte. Nalguns casos, nas avaliações intercalares destes projectos, é avaliado o seu grau de coerência com o EDEC. Em termos globais, o maior número de projectos financiados diz respeito aos objectivos de desenvolvimento sustentável e da gestão do património natural e da herança cultural, em detrimento das questões relacionadas com os sistemas urbanos policêntricos ou as relações urbano-rural (ESPON, 2006, p. 9).

#### 4.4.3. A aplicação do EDEC nas escalas nacional e regional

A influência do discurso europeu sobre planeamento do território não é homogénea nos diferentes Estados membros, na escala nacional e regional. Uma das principais razões é o facto de, como refere Faludi (2001b, p. 663) “*as a strategic document, the ESDP wants to be ‘applied’ rather than ‘implemented’. Rather than giving shape to spatial development, application is the shaping of minds of the actors in spatial development*”. Segundo o estudo anteriormente referido (ESPON, 2006), a introdução dos princípios políticos propostos pelo EDEC nas directrizes

nacionais de planeamento do território dependeram, em grande parte, do *timing*. Na maioria dos países, o número de referências explícitas ao documento, foi reduzido. Contudo, foram mais expressivas nos períodos que coincidiram com a aprovação de documentos – a primeira versão oficial, em 1997, e o documento final, em 1999. No entanto, são encontrados reflexos claros do EDEC nos países onde as políticas nacionais de planeamento do território se encontravam em revisão, ou foram concluídas, na altura da aprovação do EDEC ter sido aprovado. Veja-se por exemplo o caso português, onde é clara a influência deste documento tanto na LBOTU como no PNPOT.

Um outro factor que pode influenciar a implementação do EDEC diz respeito ao quadro mental de planeamento existente, na medida em que *“some relations, although non-linear, do occur between the ESDP experienced and the existing planning traditions, as they are outlined particularly in the EU Compendium of spatial planning systems and policies”* (ESPON, 2006, p. 55, citando CE, 1997, p. 36-37). Um artigo recente de Janin Rivolin e Faludi (2005, 195-215), numa edição especial da *European Planning Studies*, sobre a perspectiva dos países do sul da Europa em relação ao discurso europeu de planeamento do território, reforça esta ideia e utiliza na sua abordagem quatro grandes regiões e tipologias de influência do EDEC, a saber:

- A perspectiva do Noroeste da Europa – Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda;
- A perspectiva Nórdica – Dinamarca, Finlândia e Suécia;
- A perspectiva Britânica e Irlandesa;
- A perspectiva do Sul da Europa – Grécia, Itália, Espanha e Portugal.



Figura 6 – Planeamento do Território à escala europeia: as diferentes perspectivas regionais

Fonte: Janin Rivolin e Faludi (2005, 212)

*i. A perspectiva dos países do Noroeste da Europa*

Os países do Noroeste da Europa, sobretudo a Alemanha, a Holanda e a França, tiveram um papel bastante activo na elaboração e discussão do EDEC. Na realidade, estes países tiveram uma acção fundamental na condução do processo de elaboração e na introdução de temáticas chave no documento. Por exemplo, eles foram instrumentais na introdução do conceito de 'sistema policêntrico de cidades' na agenda do EDEC (Faludi, 2004, p. 399). Pode afirmar-se, também, que os países do Noroeste da Europa impulsionaram o processo de cooperação inter-governamental de elaboração e aprovação da perspectiva europeia de planeamento do território (ESPON, 2006, p. 58). A cultura de planeamento destes países influenciou e contextualizou os principais objectivos políticos de desenvolvimento do território expressos no EDEC. Contudo, como é referido no estudo do ESPON, "*apart from the rather routine mentioning of the ESDP there is actually little to suggest that it has had a proven influence in these countries*" (ESPON, 2006, p. 58).

Uma das formas mais importantes para a aplicação do EDEC nestes países é a participação em projectos transnacionais do Interreg (Jensen e Richardson, 2001; Faludi, 2001b). Como refere Faludi (2001b), nos projectos Saar-Lor-Lux, MHAL ou Eurbanet Spatial Vision, os diversos parceiros reconhecem que estes são espaços privilegiados para a aplicação do EDEC. Neste sentido, por exemplo, pode reconhecer-se que o EDEC se materializou de forma muito clara na *Northwestern Metropolitan Area Spatial Vision* (ESPON, 2006, p.59), desenvolvida no âmbito do programa Interreg IIC, e que envolveu algumas regiões alemãs, francesas e holandesas e países como a Irlanda, o Reino Unido, a Bélgica e o Luxemburgo.

*ii. A perspectiva dos Países Nórdicos*

Durante a preparação do EDEC, nenhum dos países nórdicos recebeu a visita do conselho informal de ministros do planeamento do território. O maior contributo nórdico para a perspectiva europeia de planeamento decorreu da iniciativa VASAB, *Vision and Strategies Around the Baltic Sea*, um processo de cooperação transnacional que se desenvolveu na década de 90 (em paralelo com a elaboração do EDEC), e que se constituiu enquanto modelo de inspiração para o EDEC. Importa ainda assinalar dois outros factos que sublinham o empenho nórdico no processo do EDEC: em primeiro lugar, os finlandeses organizaram a reunião de Tampere, que aprovou o Plano de Acção para a aplicação do EDEC; e, em segundo lugar, a Dinamarca foi o primeiro país a integrar os princípios do EDEC na sua política nacional de Planeamento do território, em 1997 (ESPON, 2006, p. 61).

Os sistemas de planeamento dos países nórdicos são, como referem Janin Rivolin e Faludi (2005, 2001), "*rooted at municipal level and generally lacking, with the exception of Denmark, comprehensive national planning*". Ora, este facto fazia prever uma dificuldade

acrescida para a integração e adaptação da perspectiva europeia de planeamento do território. Todavia, são reconhecidas influências e alterações decorrentes do discurso europeu de planeamento. Böhme (2002, p. 235), refere que a cooperação transnacional no âmbito do planeamento do território e, em particular o EDEC, despertaram os planeadores do território nórdicos para algumas questões fundamentais. Em primeiro lugar, contribuíram para ultrapassar uma abordagem que fazia uma separação muito clara entre planeamento físico e política económica regional. Em segundo lugar, realçaram a importância do contexto nacional e europeu na elaboração de políticas de planeamento do território, contribuindo, desta forma, para uma maior integração territorial num contexto político mais vasto como, por exemplo a Região do Mar Báltico ou a União Europeia.

As transformações ocorridas nos países nórdicos permitiram sublinhar, como referem Janin Rivolin e Faludi (2005, p. 202, citando Böhme, 2002, p. III; Böhme, 2003), que a perspectiva europeia de planeamento do território pode ser um exemplo de integração europeia, a qual é melhor sucedida quando *“there are strong policy communities active at European and national levels and direct links between them”*. Este facto evidencia a forma como um sistema de governança com diferentes níveis territoriais pode ser posto em prática e sublinha a importância de desenvolver medidas contínuas (no tempo e em intensidade) que fomentem a integração europeia (ESPON, 2006, p. 62).

### *iii. A perspectiva do Reino Unido e da Irlanda*

O Reino Unido manteve, durante muito tempo, uma atitude bastante euro-céptica. Apesar disso, a classe profissional mantinha um olhar atento e reflexivo em relação às questões de planeamento do território à escala europeia. Aliás, é ela quem, pela primeira vez, reconhece o impacto das políticas europeias nos sistemas de planeamento, apesar da inexistência de competências formais, a nível europeu, em matéria de planeamento do território. São realçados, por exemplo, os impactes provocados pelos programas Interreg ou pelas iniciativas Urban, mais relacionados com o planeamento do território, mas também a implementação das directivas comunitárias, a aplicação dos Fundos Estruturais, a Política Agrícola Comum e as Redes Trans-Europeias (Janin Rivolin e Faludi, 2005, p. 200).

O maior envolvimento britânico no processo de elaboração do EDEC verificou-se a partir de 1997, com a subida ao poder do Partido Trabalhista. Esse envolvimento conduziu a um reconhecimento da importância dos diferentes níveis de governança. Como sublinham Tewdwr-Jones *et al.* (2001, p. 653) *“the importance of the national level of planning policy-making is fundamental to the trajectory of the whole planning process, even if planning in the UK is a predominantly local activity”*. Reconhece-se, então, que o nível europeu de planeamento tem consequências nas diferentes escalas de planeamento do território – do nível supra-nacional ao local (ver Figura 7).



Figura 7 – Tipologias das escalas de planeamento na Europa. Fonte: Tewdwr-Jones e Williams (2000)

A influência do EDEC não se fez sentir em termos de aparecimento de novas estruturas institucionais ou de novos instrumentos de planeamento do território. Este documento foi, sobretudo, usado como quadro de referência para políticos e outros agentes chave na articulação e fundamentação das suas propostas. Como tal, *“it did provide a frame of reference that helped to shape policy thinking and thus could be said to have had influence, albeit in different ways, in different places, and among different actors”* (ESPON, 2006, p. 60).

Importa ainda sublinhar que, desde a sua adopção em 1999, o EDEC exerceu uma forte influência na renovação dos conceitos e das práticas de planeamento estratégico na escala sub-nacional (regional). O EDEC não foi, de forma alguma, o responsável pelo ressurgimento da agenda regional de planeamento no Reino Unido, contudo, a sua conclusão coincidiu com o processo de *devolution*. Neste sentido, como afirmam Shaw e Sykes (2005, p. 196), o EDEC tornou-se um instrumento fundamental na adequação, informação e apoio aos diferentes discursos regionais.

Na Irlanda, o maior contributo do EDEC reflectiu-se numa mudança de discurso de planeamento, a qual foi acompanhada por uma disseminação do termo *‘spatial planning’*, em substituição do termo mais tradicional e menos abrangente *‘land use planning’*.

#### *iv. A perspectiva dos países do Sul da Europa*

A participação dos países do sul da Europa na elaboração do EDEC foi bastante discreta e prudente. Pode dizer-se que, até certo ponto, foi o reflexo da tradição de planeamento destes países que, como se refere no Compêndio dos Sistemas de Planeamento Europeus (CE, 1997, p. 37), *“has a strong architecture flavour and concern with urban design, townscape, and building control”*, aliado a uma forte componente regulamentar. Contudo, as acções promovidas pela União Europeia (desde os primeiros Programas Integrados para o Mediterrâneo, implementados em Itália, França e Grécia nos anos 80, aos Fundos Estruturais) traduziram-se em alterações bastante significativas e positivas nos sistemas de planeamento dos países do sul da Europa. Veja-se, a

título de exemplo, um texto que anunciava uma conferência sobre o Espaço Europeu<sup>14</sup>, a em realizar em Itália: “[...] *the actions promoted by the EU in these years have produced markedly positive effects on the habits of those involved in territorial planning, in Italy as well as in other countries [...]. In particular for our country [Italy] we can affirm that the greater merit was probably that of contributing in removing from Italian culture the self-reference rhetorical bias, which often characterised it especially from the 80's onwards, therefore obliging the town-planners to reason ever more in relational terms. [...] furthermore induced a new style of work. This is based on the progressive construction of planning and management “experiences” strongly characterised, in an innovative way, by a set of sectorial actions converging on each single project. As a consequence, the processes of induced innovation have often surpassed the objectives formulated, turning into stimulating situations in themselves, there again becoming opportunities for possible experiences.*”

Apesar dos graus de influência diferirem de país para país, pode afirmar-se que os principais efeitos do EDEC nos países do sul da Europa foram o reforço do papel dos governos centrais no processo de planeamento (verificando-se, por vezes, o recurso a referências explícitas ao EDEC na legislação) e a difusão de novos procedimentos na elaboração de políticas nos níveis regionais e locais de planeamento (assistindo-se a uma mudança clara da tradicional abordagem regulamentar para uma outra mais estratégica) (ESPON, 2006, p. 65). Sublinhe-se, a título de exemplo, a influência do discurso europeu de planeamento do território. Em Itália, como refere Janin Rivolin (2003, p. 66), a tradição de urbanismo parece estar a ser desafiada, de forma benéfica, pelo aparecimento de abordagens mais estratégicas ao planeamento. Um sinal claro dessa transformação é a adopção espontânea, por um número cada vez mais significativo de autoridades locais, de planos estratégicos.

Em Portugal, como refere Rosa Pires (2001, p. 186), as novas abordagens às políticas de desenvolvimento na UE, produziram alguns efeitos no quadro de referência conceptual de planeamento do território. Esta influência pode ser encontrada em diversas iniciativas, nomeadamente, nas propostas e na gestão de Fundos Estruturais ou de programas europeus, como por exemplo o programa LEADER. O mesmo autor, num texto mais recente sobre a influência do EDEC no sistema de planeamento português (Rosa Pires, 2005, p. 237-252), refere que a influência na prática de planeamento foi limitada. Contudo, uma análise prospectiva às mudanças do sistema de planeamento em Portugal faz antever uma maior influência do discurso europeu, sobretudo depois da conclusão do PNPOT e com a elaboração dos novos PROT.

A perspectiva dos países do sul da Europa sugere que a abordagem europeia ao planeamento do território ganha forma através de um conjunto de mudanças, contínuas e complexas, na prática de planeamento. Como se refere no estudo do ESPON (2006, p. 65), “*even*

---

<sup>14</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE on “European Space at High Resolution” (2005), Sumário de apresentação da Conferência. Em Linha: URL:[<http://www.elanews.com/dwl/Venice07102005.htm>]. Último acesso em 16.11.2005.

*if EU-led, this is na eminently local and diversifies process and therefore less visible at the continental scale”.*

#### **4.5. Conclusões**

Tem-se assistido a um interesse crescente, por parte da EU, pelas questões de planeamento do território. Esse interesse, que decorre do reconhecimento do papel do planeamento do território na promoção da coesão social e territorial da União Europeia, tem-se manifestado através de um número crescente de iniciativas comunitárias: estudos, programas de financiamento e documentos orientadores. Existe uma expectativa de que a UE continue a empenhar-se nestas questões e continue a influenciar os conceitos e as práticas de planeamento.

Sublinham-se alguns dos aspectos inovadores introduzidos pelo discurso europeu de planeamento do território:

- A importância da cooperação enquanto forma de estimular o debate e a partilha de experiências, logo induzir processos de aprendizagem colectiva;
- A importância da componente estratégica do planeamento do território;
- A consistência da abordagem de planeamento e a coordenação entre as diferentes escalas de governança;
- A introdução na agenda de planeamento de temas como a sustentabilidade, a competitividade, a coesão territorial, o conhecimento ou o policentrismo.

Estes aspectos, ou a aplicação destes conceitos, têm provocado alterações nos sistemas de planeamento europeus. Apesar destas alterações não serem homogéneas, verifica-se um quadro global de mudança (como foi possível verificar nalguns dos exemplos apresentados no ponto anterior).

Em Portugal, os aspectos mais visíveis da influência do discurso europeu fazem-se sentir ao nível do desenho, aplicação e gestão de iniciativas comunitárias. Espera-se contudo que a finalização de alguns instrumentos de planeamento, permitam sentir novos efeitos a diferentes níveis.

A influência do discurso europeu de planeamento do território poderá fazer sentir-se na elaboração dos novos PROT, nos seguintes níveis:

- na integração de novas temáticas na agenda da estratégia regional;
- na adopção de uma abordagem estratégica ao desenvolvimento do território;
- na articulação de opções políticas europeias com as políticas nacionais e locais de planeamento do território;
- na promoção de iniciativas inter-regionais, e mesmo transfronteiriças, de acordo com os princípios políticos do EDEC.

## **CAPÍTULO 5. A PROECÇÃO DAS NOVAS REALIDADES DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **5.1. Introdução**

Ao longo dos capítulos anteriores foi possível identificar um conjunto de transformações que ocorreram nos quadros conceptual e operativo de planeamento do território. Na realidade, começou por se evidenciar o ciclo de transformações que o sistema de planeamento português tem vindo a experimentar, sublinhando os constrangimentos, os desafios e as expectativas que decorrem da elaboração dos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território. Estes planos deverão ser instrumentos de promoção do desenvolvimento do território, capazes de articular e integrar as diferentes políticas sectoriais e, sobretudo, fornecer um quadro de referência estratégico, de médio-longo prazo, para a acção colectiva. De facto, como sublinha Soares (2000, p. 172), *“torna-se cada vez mais claro que a visão estática, formal e legalista do ordenamento do território, que dá suporte a uma gestão essencialmente reactiva, tem contribuído para bloquear dinâmicas de desenvolvimento (porque não distingue os processos e dinâmicas de transformação que interessam para atingir determinados objectivos dos que podem contrariar esses objectivos) e tem feito perder oportunidades importantes para o desenvolvimento de cidades e de regiões”*. Por essa razão, os novos PROT deverão estar assentes numa estratégia territorial e fornecer uma visão prospectiva de desenvolvimento regional. Esta reflexão estratégica deverá ter como quadro de suporte o território regional e não poderá esquecer o contexto em que este se integra. Nesse sentido, foi importante analisar, por um lado os desafios que a sociedade contemporânea coloca ao planeamento do território e, por outro, perceber os traços marcantes da mudança introduzida pelo discurso europeu de planeamento.

A leitura das dinâmicas da sociedade contemporânea sugere a necessidade de integração, na agenda regional de planeamento do território, de um conjunto de novas questões. Em primeiro lugar, é sugerida a valorização do território enquanto dimensão essencial do processo de desenvolvimento. Em segundo lugar, valorizam-se estruturas institucionais multi-nível, nas quais o nível regional assume um papel de charneira na coordenação e articulação entre políticas sectoriais e opções de desenvolvimento. Por último, propõe-se a integração de novas temáticas na agenda de planeamento.

A influência do discurso europeu de planeamento do território traduziu-se na incorporação de novos conceitos e de novas práticas. Na realidade, a introdução de um novo nível de governança territorial (supranacional), trouxe novos desafios: i) o alargamento da agenda temática; ii) a valorização de posturas estratégicas; iii) a cooperação e a articulação entre agentes e escalas territoriais.

A elaboração de estratégias regionais de desenvolvimento deverá considerar e reflectir as mudanças descritas nos parágrafos anteriores. Por outro lado, como refere Ferrão (2004, p. 75),



considerando o contexto nacional, este exercício deverá ser capaz de equilibrar três componentes fundamentais:

- o combate às assimetrias territoriais e à fragmentação dos sistemas espaciais;
- a promoção da inovação e das potencialidades de desenvolvimento;
- a promoção do capital social.

Para alcançar o equilíbrio entre estas três componentes, os PROT, deverão ser capazes de definir mecanismos de redistribuição intra-regional e de animação das economias locais, nomeadamente, através da coordenação entre as diversas políticas sectoriais. Para além disso, terá de se desenvolver um trabalho sério de mobilização da opinião pública e de participação democrática, promovendo a cooperação entre diferentes actores regionais, estimulando a criação de redes de parceria e desenvolvendo processos colectivos de aprendizagem.

O objectivo do presente capítulo é reflectir sobre as projecções das novas realidades de planeamento do território. Através do estudo de casos, *Estratégia Territorial de Navarra* e o *The Wales Spatial Plan – People, Places, Futures*, pretende-se:

- demonstrar que diversas regiões estão a adoptar novas práticas de elaboração de estratégias regionais de desenvolvimento do território, as quais se encontram em consonância com alguns dos conceitos teóricos discutidos;
- retirar para a prática de planeamento em Portugal e, em particular, para a elaboração dos novos PROT, um conjunto de mensagens e ensinamentos sobre o conteúdo, o processo de elaboração, de implementação e de avaliação e monitorização da estratégia regional;
- reflectir sobre a integração dos conceitos discutidos anteriormente na elaboração dos novos PROT.

O capítulo encontra-se estruturado em quatro secções principais. Na primeira secção é construído, de forma muito breve, o quadro analítico de referência, que resulta da reunião dos conceitos explorados anteriormente, e que servirá de suporte à análise dos casos apresentados. As duas secções seguintes serão dedicadas ao estudo dos casos escolhidos. A selecção dos casos a estudar teve em consideração diversos aspectos, a saber:

- em primeiro lugar, seria importante encontrar exemplos que pertencessem a quadros de pensamento e a tradições de planeamento do território diferenciados;
- em segundo lugar, pareceu pertinente seleccionar exemplos de países com um envolvimento distinto no processo de elaboração do EDEC: um país onde os contributos foram mais importantes e um país com uma postura mais discreta;
- em terceiro lugar, foi considerado o grau de inovação das abordagens utilizados;
- e, por último, foi tida em atenção a capacidade de incorporação dos conceitos apresentados anteriormente no desenho da estratégia territorial.

A última secção deste capítulo apresenta um exercício de aplicação dos conhecimentos adquiridos nos pontos anteriores (e ao longo de todo o trabalho) a um instrumento de planeamento do território particular, o PROT. Como base do exercício utilizar-se-ão o documento das

‘Orientações Gerais para a Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território’ (MAOTDR, 2005) e a legislação aplicável, DL 380/99.

## 5.2. O quadro analítico de referência

O quadro analítico de referência deverá funcionar enquanto fio condutor que instrumentaliza e operacionaliza a pesquisa empírica, possibilitando, desta forma, o confronto e a complementaridade com a pesquisa teórica. Reveste-se de particular importância para uma sistematização de ideias mais coerente, contribuindo para uma leitura, caracterização e avaliação mais correcta dos exemplos apresentados.

De acordo com o suporte teórico apresentado nos capítulos anteriores, o quadro analítico de referência encontra-se alicerçado em três elementos fundamentais: a agenda, a metodologia e a execução dos instrumentos de desenvolvimento territorial (ver Figura 8). Para além disso, será importante considerar um outro conjunto de questões, que decorrem do cruzamento destes três elementos, a saber:

- de que forma é integrado o discurso europeu de planeamento do território;
- como se promovem novas abordagens ao desenvolvimento territorial;
- de que forma se articulam os diferentes níveis de governança e instrumentos de política territorial;
- e como se conseguem gerar dinâmicas de cooperação e estabelecer redes de cooperação intra e inter-regionais.

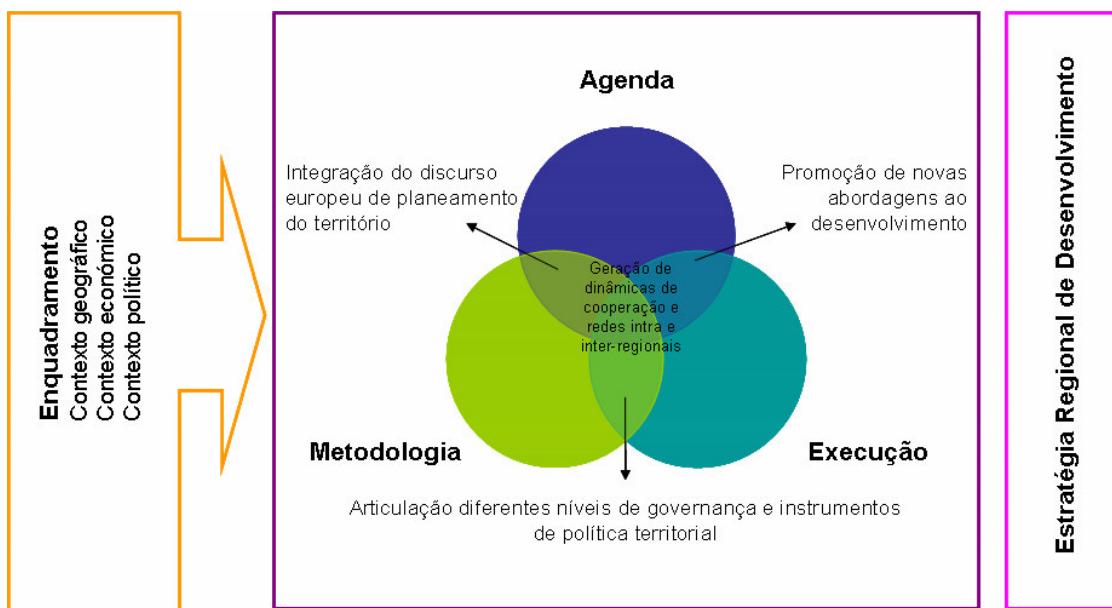


Figura 8 – Quadro Analítico de Referência

O estudo de casos ajudará a demonstrar que, os conceitos teóricos apresentados previamente estão a ser utilizados na concepção de estratégias regionais de desenvolvimento. A análise dos dois exemplos não pretende ser exaustiva, mas sim capaz de destacar as questões que assumem um carácter inovador para a concepção de uma estratégia regional de desenvolvimento e que, consequentemente, um PROT deverá incorporar para assegurar a competitividade da região e a sustentabilidade dos seus recursos. Esta análise deverá começar por apresentar um conjunto de informações relativas aos contextos geográfico, económico e político dos dois exemplos, evidenciando os motivos pelos quais se equacionou o desenvolvimento de uma estratégia regional. De seguida, será feita a análise das diferentes componentes propostas pelo quadro analítico de referência.

### **5.3. A Estratégia Territorial de Navarra**

O estudo de caso espanhol sustenta-se, sobretudo, na análise de três peças de informação essenciais:

- a página da *internet* da *Estratégia Territorial de Navarra*, onde se encontra um conjunto de documentos preparatórios e parte do suporte de consulta pública;
- o documento final da Estratégia Territorial de Navarra;
- o livro de Romero González e Farinós Dasi (2004) que reúne um conjunto de reflexões sobre o planeamento e desenvolvimento do território em Espanha e, em particular, sobre a iniciativa da região de Navarra.

#### **5.3.1. Enquadramento**

A Comunidade Autónoma de Navarra, com uma extensão de 10.421 km<sup>2</sup>, situa-se no Norte de Espanha, na fronteira ocidental com os Pirinéus. Podem distinguir-se três grandes sub-regiões no território, de acordo com as suas características geográficas, meteorológicas e culturais (cf. Figura 10):

- Montanha, composta pela Navarra Atlântica, a Navarra Pirenaica e a zona das Cuencas Prepirenaicas ;
- Zona Intermédia, caracterizada por uma paisagem de transição e composta pela Tierra Estella e Navarra média oriental, as chamadas Cuencas médias;
- Ribera, que corresponde ao vale do rio Ebro, composta pela Ribera estellesa e a Ribera tudelana.

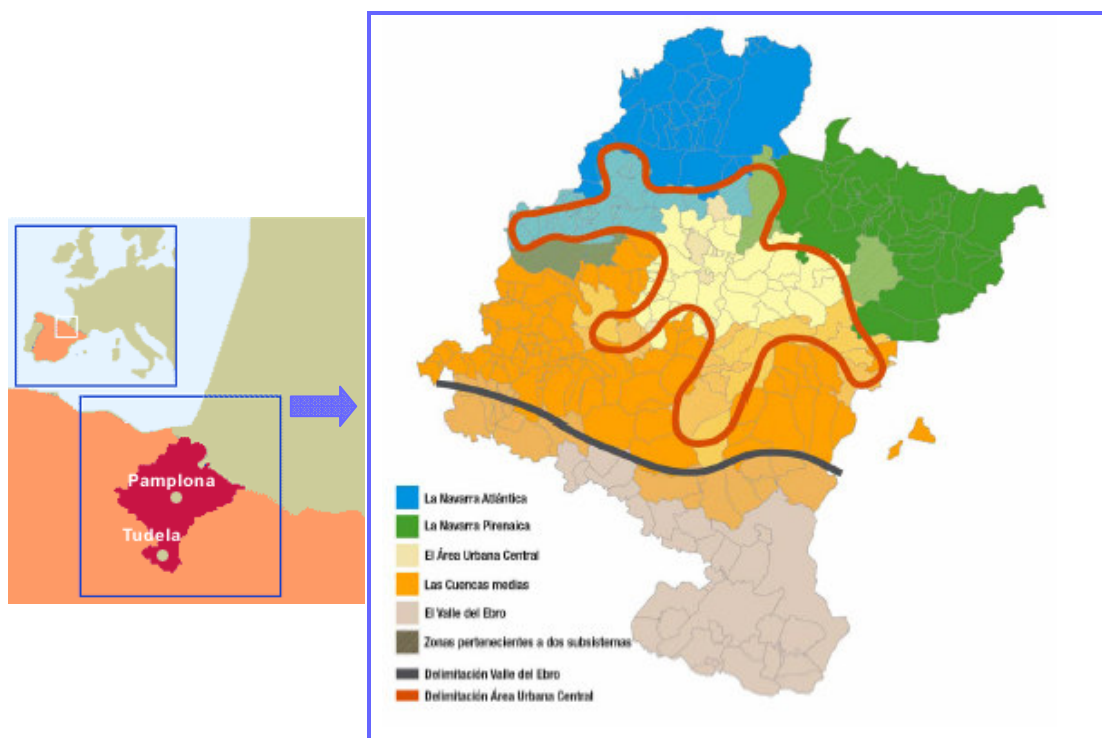
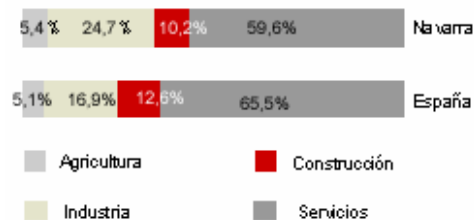


Figura 9 – Localização e caracterização geográfica de Navarra

Navarra é uma das regiões espanholas com menor crescimento demográfico, caracterizando-se por uma densidade populacional pouco elevada. O número de habitantes, entre 1900 e 2003, aumentou (cerca de 87%) de 307.669 para 578.210, aumentando a densidade populacional de 29 hab/km<sup>2</sup> para 55,65 hab/km<sup>2</sup>. O crescimento populacional verificado na capital da região, Pamplona, e na sua área metropolitana foi acompanhado pelo despovoamento das áreas rurais.

Nos últimos 40 anos, Navarra experimentou uma transformação socio-económica profunda. O Programa de Promoção Industrial de Navarra, lançada pelo Governo em 1964, marcou o início da reconversão da base económica regional. Os pontos fortes desta política foram a oferta de benefícios fiscais e de solo industrial a preços reduzidos a empresas de base industrial que desejassem localizar-se em Navarra. Como consequência, hoje em dia, o sector primário representa apenas cerca de 5,4% do emprego da região (quando foi lançado o programa, metade da população empregada exercia a sua actividade na agricultura), a indústria transformadora gera 24,7 % do emprego e os serviços representam 59,6 % (cf. Figura 11).



Fonte:

Figura 10 – Estrutura do emprego de Navarra e de Espanha

O tecido industrial de Navarra é composto por empresas de pequena e média dimensão, situadas sobretudo em dois eixos: o corredor Alsasua-Pamplona-Tudela e o eixo da Ribeira do Ebro. Para além destas empresas, há que considerar um conjunto de empresas multinacionais, que se caracterizam por um elevado nível tecnológico e capacidade exportadora. Os principais sectores de actividade são a indústria automóvel, metalomecânica e alimentar.

O Estado Espanhol, desde o início dos anos 1980, sofreu um processo profundo de reestruturação, recomposição e de descentralização do poder político. Desde então, um dos Estados mais centralizados da Europa, passou a dispor de um conjunto de elementos que o assemelham a um Estado federal: criaram-se parlamentos e governos regionais que foram dotados de um conjunto de competências relacionadas a educação, serviços sociais e de saúde, actividades económicas, património natural e cultural, infra-estruturas e planeamento do território.

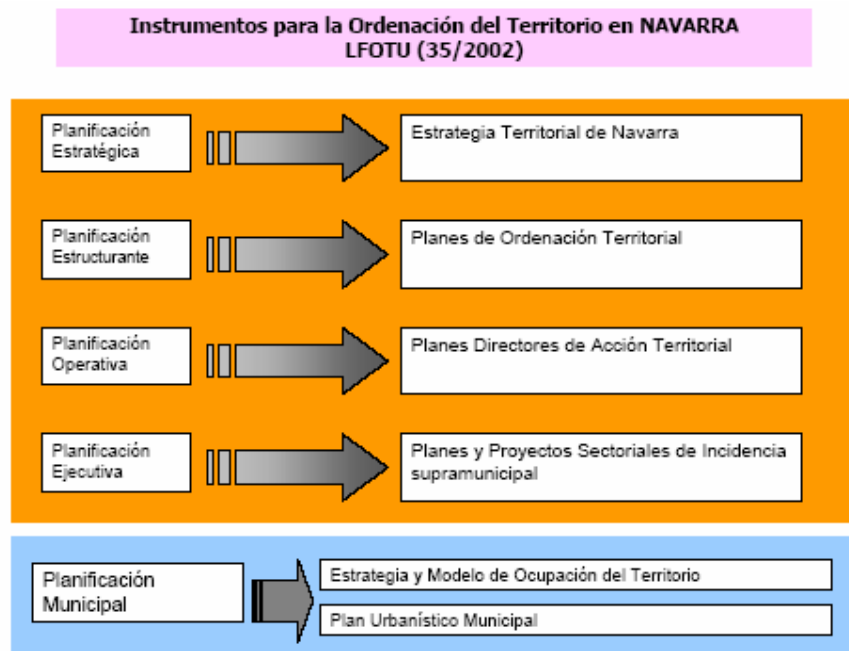
Este processo de devolução do poder político do governo central para a escala regional fez com que ela ganhasse expressão nos processos de desenvolvimento do território. Como refere Romero González (2004, p. 231), a escala regional revela-se enquanto escala adequada, por razões de oportunidade e de eficácia, para garantir a criação de cenários de desenvolvimento compatíveis com os objectivos fundamentais de desenvolvimento e gestão prudente do território: territórios competitivos e equilibrados, socialmente coesos, acessíveis e ambientalmente mais sustentáveis.

Contudo, este processo de descentralização parece não ter sido completamente aproveitado e concretizado. Romero González (2004, p. 215) refere que a cultura política tradicional, própria de um Estado centralizado, parece ter-se deslocado para o nível regional. Este facto traduz-se na reprodução, nas diversas Comunidades Autónomas, de atitudes, inércias, rotinas e culturas organizacionais e políticas existentes na administração central. O resultado final, salvo algumas excepções, é um nível de segmentação nas políticas públicas elevado e uma forte fragmentação do mapa institucional. Acresce a ausência de mecanismos institucionais eficazes no desenvolvimento de políticas públicas que afectam os diferentes níveis de administração. Desta forma, as inércias e a gestão segmentada por áreas e níveis de administração prevalecem sobre visões integradas e abordagens estratégicas.

Contudo, num texto de 2003, Plaza Gutiérrez *et al.* (2003, p. 242) defendem que os grandes objectivos de desenvolvimento territorial evocados no EDEC estão a produzir alterações

nos sistemas de planeamento territorial espanhóis (recorde-se que o planeamento do território é da competência exclusiva das Comunidades Autónomas). Existe um conjunto de iniciativas, com diferentes graus de intensidade, que demonstram esta afirmação. Algumas Comunidades Autónomas apostaram, por exemplo, no desenvolvimento de instrumentos de planeamento de nível sub-regional, como foi o caso da Andaluzia, de Aragão, de Castela e Leão, da Catalunha ou das Astúrias. Outras, como é o caso de Navarra, desenvolveram um novo modelo de instrumentos de planeamento do território, que consagraram na *Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, LFOTU, de Dezembro de 2002.

O governo regional e o parlamento de Navarra, no ano de 2000, iniciaram os primeiros trabalhos para a elaboração da nova LFOTU para que esta incorporasse os objectivos e os princípios políticos expressos no EDEC. Esta lei, para além do compromisso expresso com a política territorial europeia, introduz as componentes da sustentabilidade e da coesão, fomenta a cooperação vertical e horizontal e renova os diferentes instrumentos de planeamento do território (em termos de natureza, conteúdo e procedimentos). O sistema de planeamento do território de Navarra é suportado, como se verifica na Figura 9, por um conjunto de instrumentos de planeamento para as diferentes escalas territoriais.



Fonte: Marcén, José António (2005)

Figura 11 – Instrumentos de Planeamento do Território de Navarra

A Estratégia Territorial de Navarra, ETN, o instrumento de planeamento estratégico da Comunidade Autónoma que encerra o sistema de planeamento, tem como objectivos: i) a coesão económica e social do território de Navarra; ii) a utilização racional dos recursos naturais; iii) a conservação do património; iv) e a melhoria da competitividade para o desenvolvimento

económico e a qualidade de vida (LFOTU, 2002). Como se refere no documento final da Estratégia territorial de Navarra (Gobierno de Navarra, 2005, p. 11), *“la ETN comprende un conjunto de medidas que pretenden enmarcar la actuación de los agentes privados y de los organismos públicos navarros en el contexto de la visión a largo plazo (25 años), no tanto, en este último aspecto, como una planificación sino como búsqueda de una mayor coordinación intersectorial”*.

### 5.3.2. Análise das dimensões estruturantes da Estratégia Territorial de Navarra

A ETN revelou-se um exercício inovador e ambicioso, na medida em que parte do reconhecimento de que uma estratégia territorial deverá assumir a tensão entre as forças económica e social (as quais operam a uma escala global e num contexto de forte diversidade), perspectivar as relações entre os níveis global e local e fazer um esforço para integrar diversas temáticas e articular diferentes níveis territoriais (Collado Curriel, 2004, p. 289). Por vontade do Governo de Navarra, a ETN deveria integrar, desde o início da sua elaboração, os princípios políticos e os objectivos do EDEC. Dessa forma, assumiu-se que a política territorial deveria perseguir três grandes objectivos de forma a alcançar um maior equilíbrio territorial e social:

- o desenvolvimento de um sistema urbano mais policêntrico e equilibrado, que reforçasse a relação entre espaços urbano e rural;
- a equidade de acesso a serviços, a infra-estruturas e ao conhecimento;
- a gestão eficiente do património natural e cultural.

Neste sentido, a ETN reuniu um conjunto de medidas que pretendem conduzir a acção dos agentes privados e das instituições públicas de Navarra num horizonte temporal de 25 anos. Por outras palavras, pode afirmar-se que o objectivo da ETN era estabelecer-se enquanto quadro de referência territorial. Como se refere na página da ETN, *“la Estrategia Territorial de Navarra pretende demostrar que, al igual que ha sucedido con la Estrategia Territorial Europea, es posible contar con un instrumento global de planificación territorial que se constituya en punto de referencia esencial, no sólo para las administraciones responsables en materia de ordenación del territorio sino para todos los agentes, ciudadanos y ciudadanas de Navarra”*.

A definição das medidas de desenvolvimento territorial partiu da valorização dos impactes das diversas políticas sectoriais no território e baseia-se nos princípios gerais de desenvolvimento sustentável. Para além disso, foi fomentada a coordenação e a cooperação entre: i) os diferentes níveis administrativos; ii) regiões e políticas regionais da envolvente geográfica.

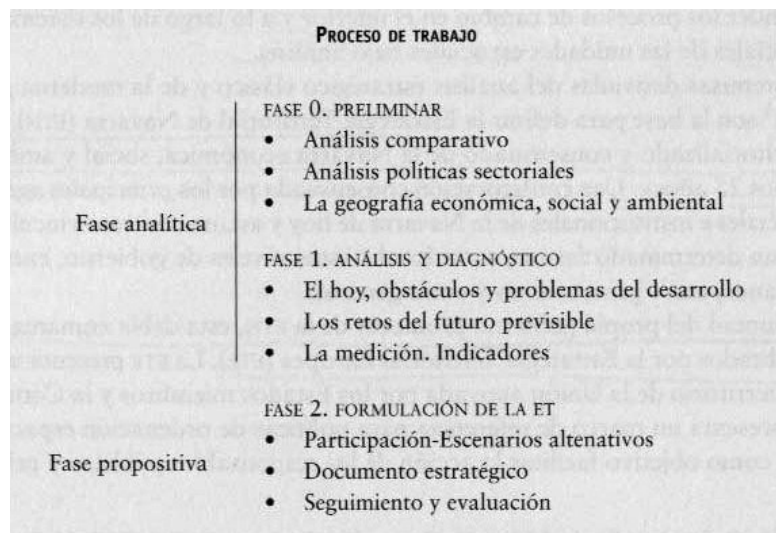
A elaboração da ETN foi orientada por três princípios fundamentais:

- uma visão de médio-longo prazo, o que implica a adopção de um pensamento estratégico e o reconhecimento de que a construção do futuro de um território exige uma acção continuada no tempo (vai para além da implementação de uma acção ou

de um plano de um Governo) e um suporte colectivo forte (de cidadãos e de instituições);

- a participação pública, enquanto pilar fundamental do processo de trabalho na construção de uma visão colectiva e consensual do desenvolvimento do território;
- a avaliação e monitorização, partindo do pressuposto de que qualquer processo estratégico deve partir de uma análise rigorosa da situação actual e chegar à definição de metas a alcançar. Assumiu-se a importância de, por um lado, medir as inter-relações e as interdependências entre as acções públicas e privadas e, por outro, de orientar as acções desde o início.

Em 2001, a elaboração da ETN é adjudicada ao Agrupamiento Navarra XXI, constituído por empresas (Ecotec, Skill Navarra e Basarte S.L.) e por instituições públicas (Fundación Tomillo – Centro de Estudios Económicos Tomillo e Cámara Navarra de Comercio e Industria). A equipa define, então, um plano de trabalho composto por três fases fundamentais (cf. Figura 12): as duas primeiras de carácter analítico e uma terceira de carácter prepositivo.



Fonte: Collado Curiel, 2004, p. 290

Figura 12 – Plano de trabalhos da ETN

Na fase 0 foram realizados três exercícios de análise distintos. Em primeiro lugar, procedeu-se a uma análise de boas práticas, *benchmarking*, de regiões e de políticas territoriais. O objectivo desta análise era perceber de que forma as regiões europeias integravam e adequavam os seus modelos de desenvolvimento territorial aos princípios políticos do EDEC. Pretendia-se, também, reunir um conjunto de indicações sobre os caminhos a seguir na definição do futuro de Navarra. Em segundo lugar, foi desenvolvida uma análise às diversas políticas sectoriais com impacte territorial. Por último, iniciou-se um processo de desenvolvimento de cartografia, uma vez



reconhecida a importância da visualização das características e das opções de desenvolvimento para a região.

A fase 1 correspondeu à fase de análise e diagnóstico, a qual coincidiu com o início do processo de comunicação e de participação pública. Uma vez que a ETN desejava analisar o território de uma forma estratégica, foram construídos cenários (actuais e futuros) para as diferentes temáticas sectoriais: economia, ambiente, infra-estruturas, demografia e povoamento, equipamentos, serviços sociais e culturais. Desta forma, num primeiro momento, foram organizadas sessões de trabalho (*mesas territoriales*) para definir os cenários desejáveis para a Região de Navarra e para os seus 8 espaços sub-regionais. Num segundo momento pensou-se o futuro previsível para a região. Desta forma, foi elencado um conjunto de questões para as quais a ETN deveria fornecer respostas. Por exemplo, em relação à equidade de acesso a serviços, a infra-estruturas e ao conhecimento, questiona-se: “*As Tecnologias de Informação e Comunicação, TIC, irão alterar as relações com a administração pública? As deslocações às repartições passarão a ser desnecessárias? Se a distância física perde relevância, de que forma é que o padrão de distribuição da população no território, as infra-estruturas e os equipamentos serão alterados?*”. As respostas a estas perguntas traduziram-se em diferentes cenários e num conjunto de obstáculos e oportunidades a considerar no desenho da ETN, em particular, na definição dos objectivos e das linhas estratégicas de actuação.

O diagnóstico territorial contou com a participação activa da população de Navarra. Foi realizado um inquérito à população jovem (25 aos 35 anos), foram realizados encontros informativos, sessões de esclarecimento e reuniões sectoriais com os diversos departamentos governamentais. Com base na informação recolhida, foi possível, então, definir os objectivos específicos da ETN (cf. Figura 13). Para cada um dos objectivos territoriais, foi definido um conjunto de específicos e de medidas concretas.



Figura 13 – Objectivos de desenvolvimento e resultados esperados da ETN

Por último, nesta segunda fase de trabalho, foram construídos dois grupos de indicadores:

- indicadores de carácter estratégico geral, que se relacionam com os conceitos de competitividade, coesão e competitividade;

- indicadores de carácter estratégico territorial, que decorrem dos conceitos expressos no EDEC: policentrismo, equidade de acesso a infra-estruturas e ao conhecimento, e gestão do património natural e cultural.

Estes indicadores são instrumentos estatísticos que permitiram medir quantitativamente e de forma sumária fenómenos económicos, sociais, ambientais e territoriais. Nesta medida, revestem-se de particular importância: i) no diagnóstico da situação actual e no acompanhamento da aplicação de opções políticas; ii) enquanto referência para o estabelecimento de opções futuras; iii) e na comparação de fenómenos territoriais.

Uma vez terminada a fase de análise e diagnóstico, passou-se a uma terceira fase mais propositiva e operacional na definição da ETN. Foram definidos quatro cenários territoriais: i) uma primeira hipótese que propunha o desenvolvimento monocêntrico em torno da cidade de Pamplona; ii) uma segunda hipótese, sugeria um modelo de desenvolvimento assente em dois núcleos principais, Pamplona e Tudela; iii) uma terceira hipótese, desconcentrava ao máximo todas as actividades e funções; iv) e, por último, uma quarta hipótese que apostava no desenvolvimento da área metropolitana de Pamplona. Estas hipóteses foram, então, apresentadas e discutidas com a população, através de fóruns, exposições itinerantes e de consulta directa a agentes privilegiados. Sendo modelos bastante diferentes, e uma vez que não se pretendia eleger um modelo, mas sim discutir os pontos fortes e fracos de cada um deles, a discussão foi bastante participada. Dela resultou um quinto cenário territorial que se estabeleceu enquanto instrumento privilegiado de aplicação da ETN. Concluído este processo, procedeu-se à elaboração do documento final (também ele objecto de consulta pública) e à sua ratificação e implementação. Veja-se, em jeito de síntese, na Figura 14, a ilustração do processo de elaboração da ETN.

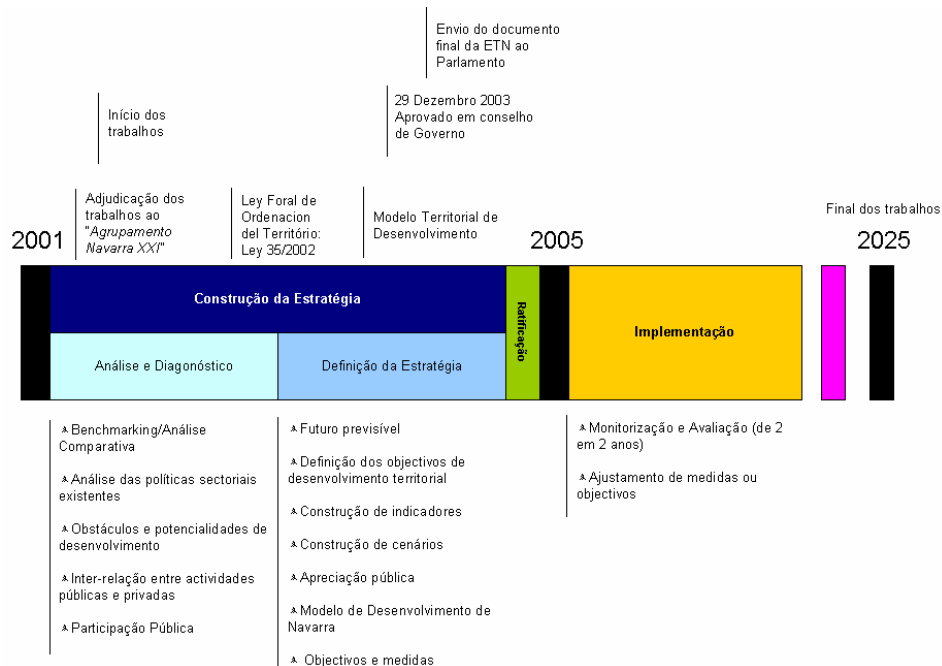


Figura 14 – Processo de elaboração da ETN

Como foi referido anteriormente, o Modelo de Desenvolvimento Territorial é um dos principais instrumentos de aplicação dos conceitos da ETN. Este modelo deverá estruturar o território e proporcionar um desenvolvimento territorial mais policêntrico, logo, mais equilibrado. Estruturar o território, segundo a ETN (Gobierno Navarra, 2005, p. 75), implica proporcionar, construir ou reforçar as relações que se estabelecem entre indivíduos, organizações e instituições localizadas em diferentes partes do território. A forma mais tradicional de alcançar este objectivo é através do planeamento das infra-estruturas de transporte e de comunicação. Contudo, face aos desafios contemporâneos, a ETN considerou outro tipo de aspectos, mais complexos e variados, como a cultura, a educação ou a tipologia das instituições. A estruturação do território de Navarra baseou-se, então, na: i) consolidação da rede de aglomerados urbanos; ii) integração das zonas menos povoadas, através do recurso às TIC e da promoção dos recursos endógenos; iii) compatibilização da mobilidade individual e do interesse colectivo; iv) e promoção das relações com as regiões vizinhas.

O Modelo de Desenvolvimento apresentado é baseado no conceito Cidade-Região e tem como ideias fundamentais:

- aposta numa rede de núcleos fortemente ligados entre si, onde Pamplona se evidencia enquanto núcleo central e as cidades situadas a 30-40 km de distância se constituem núcleos complementares;
- articulação do espaço económico do Ebro;
- valorização dos espaços com maior vocação atlântica;
- dinamização do espaço pirenaico e articulação das zonas rurais intermédias.

Este modelo é composto por um conjunto de elementos: subsistemas regionais e urbanos, espaços de transição e de recepção, zonas rurais e naturais estruturantes e corredores de comunicação.

Para terminar, importa realçar o destaque atribuído à escala intermédia de administração. Na realidade, em Navarra existe um número elevado de municípios (272), com uma dimensão e população reduzidas, que apresentam diferenças geográficas e socio-económicas assinaláveis, mas que crescentemente se associam para resolver algumas questões ou partilhar determinados serviços. Reconhece-se que, em regiões com estas características, a escala supra-municipal e sub-regional funciona como instrumento de compensação do desenvolvimento macrocefálico das grandes cidades (Gobierno de Navarra, p. 99). Desta forma, a ETN reconheceu que para que se desenvolva uma estratégia territorial equilibrada é conveniente, de acordo com a LFOTU, desenvolver Planos de Ordenamento do Território (cf. Figura 9, p. 86) para as diferentes áreas geográficas da região, de acordo com as tendências e a visão defendida na ETN.

### 5.3.3. As principais mensagens da ETN

A ETN evidencia-se enquanto um processo aberto e consensual que decorre da necessidade de resposta, a nível regional, ao processo de crescente complexidade e incerteza dum contexto cada vez mais globalizado. Desta forma, contempla novas formas de participação e de integração de diferentes agentes territoriais no processo de planeamento, faz um esforço para alterar as relações entre administração e cidadãos e atribui um grande protagonismo às redes de actores e às formas de cooperação vertical e horizontal.

Romero González (2004, p. 229) afirma que a ETN se pode definir enquanto uma nova etapa na política pública espanhola, na medida em que:

- realça a importância das escalas regional e local na elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento;
- traz para a agenda regional as dimensões económica, urbana, ambiental e social;
- aposta numa abordagem estratégica e em propostas integradoras;
- propõe abordagens supra-municipais e regionais integradas, como forma de reduzir a fragmentação institucional;
- incorpora elementos chave como a cooperação institucional, o desenvolvimento local, o bem-estar social, a promoção económica, e o desenvolvimento e coesão territorial;
- defende um sistema urbano equilibrado e policêntrico;
- propõe linhas de cooperação institucional em diferentes áreas temáticas e escalas territoriais;
- defende a necessidade de elaboração de indicadores de avaliação e monitorização das políticas públicas.

A ETN distingue-se enquanto instrumento de política pública de âmbito regional que integra uma nova abordagem ao planeamento do território, proposta pelo EDEC. Destaca-se o seu método de elaboração, discussão e aprovação consensual (pela rede de agentes territoriais e pelos diferentes representantes democráticos do parlamento). Materializa-se num documento que se deverá constituir enquanto quadro de referência para as políticas públicas com impacte territorial, independentemente do executivo governamental eleito. Contudo, os seus maiores desafios serão superar as inércias instaladas na administração regional, construir consensos sociais e aumentar o nível de coordenação inter-regional.

### **5.4. O Wales Spatial Plan**

O estudo de caso galês sustenta-se, sobretudo, na análise das seguintes peças de informação:

- a página da *internet* do Governo galês, onde se encontram alojados os documentos preparatórios, o processo de consulta pública e o documento final do *Wales Spatial Plan*;
- o documento *People, Places, Futures – The Wales Spatial Plan* (versões preliminar e final);
- alguns textos sobre a aplicação do EDEC no Reino Unido e sobre o processo de devolução de poderes às regiões inglesas.

#### 5.4.1. Enquadramento

O País de Gales ocupa uma área de 20.779 km<sup>2</sup>, o que corresponde a cerca de 8% do território do Reino Unido. A sua população, em 2001, era de 2,9 milhões de habitantes, os quais se concentram, sobretudo, nos vales do sul do território e nas zonas costeiras.

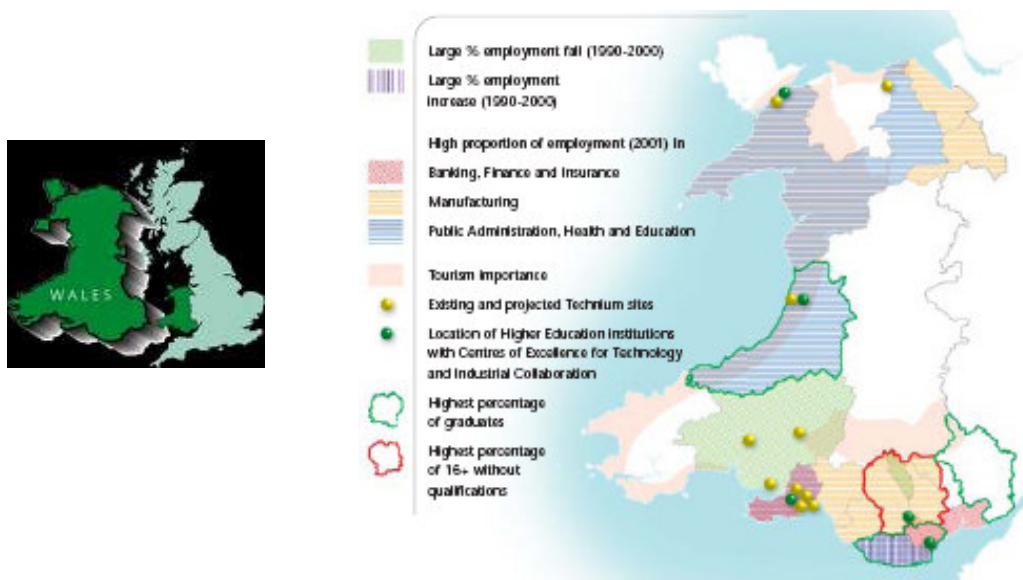


Figura 15 – Localização e características económicas do País de Gales

Como se encontra representado na Figura 15, existem disparidades regionais significativas no País de Gales. Durante muito tempo, as actividades económicas encontravam-se concentradas nas áreas industriais do sul e do Nordeste de Gales. Apesar do declínio das indústrias mineiras e metalúrgica (base económica das duas regiões mencionadas), a indústria transformadora ainda tem um peso significativo no emprego destas áreas. Hoje em dia, a indústria transformadora detém 17% do emprego galês (WAG, 2003, p. 19).

A economia galesa reflecte, geralmente, as tendências e as características da economia do Reino Unido. Contudo, o País de Gales apresenta um número mais elevado de trabalhadores

nos sectores agrícola e florestal, na indústria transformadora e no sector público, em detrimento dos serviços financeiros e empresariais. O investimento estrangeiro é significativo, sobretudo na indústria transformadora de material tecnológico de ponta. Tal como se verifica no restante território do Reino Unido, o sector dos serviços é o sector com maior percentagem de emprego: 75,9% em Gales (dados de 2001).

O sistema de planeamento do território do Reino Unido modificou-se significativamente na última década. A reforma constitucional levada a cabo pelo partido trabalhista, estabelece a devolução de poderes à escala regional de administração. Uma das transformações mais visíveis, como refere Alden (2001a, p. 115), foi a criação de novas instituições: o *Scottish Parliament*, a *National Assembly for Wales*, NAW, a *Northern Ireland Assembly* e as *Regional Development Agencies* das regiões inglesas, em 1999, e a *Greater London Authority* e as *Regional Chambers* em 2000.

Para além destas transformações institucionais, verificaram-se outro tipo de mudanças. Como por exemplo, a criação de novos ambientes operacionais e novas relações entre diferentes níveis de governança, ou a emergência do contexto europeu nas práticas de planeamento (*idem*).

O País de Gales é uma unidade constituinte do Reino Unido. Por essa razão, não é completamente autónomo e muitas das decisões políticas são tomadas pelo governo e parlamento britânicos, estando neste último diversos representantes galeses. Contudo, a constituição da NAW, em 1999, implicou a descentralização de um conjunto de novas responsabilidades, nomeadamente no que diz respeito ao desenvolvimento e planeamento económico e territorial, à saúde, à educação, aos transportes, ao turismo e às questões ambientais (Bachtler e Raines, 2002, p. 23). Ao contrário do Parlamento Escocês, a NAW não tem poder para estabelecer as bases legislativas ou para definir impostos. No entanto, pode alterar determinadas decisões Parlamentares e é responsável pela distribuição de financiamento nacional pelo território galês.

Shaw e Sykes (2005, p. 192-193) referem que, no País de Gales, desde que se verificou a devolução de poderes, foram produzidos diversos documentos estratégicos, desenvolvidos pela NAW e por outras instituições galesas. A coordenação territorial destes documentos foi desde logo considerada uma questão fundamental. Desta forma, a NAW financiou o desenvolvimento de um estudo sobre as implicações territoriais da aplicação de algumas destas estratégias (*Welsh National Economic Development Strategy*, o *Rural Development Plan* e o *Objective 1 Single Programming Document*) e da sua relação com o sistema de planeamento do território existente. Considerando a função estratégica que o planeamento do território poderia desempenhar neste contexto, em 2001 foi decidido desenhar um quadro de referência nacional para o planeamento do território do País de Gales (Tewdwr-Jones, 2001b, p. 554).

Sue Essex, a ministra galesa responsável pela elaboração do *Wales Spatial Plan*, WSP, no Prefácio do documento provisório do WSP refere que “*devolution has provided us with an opportunity to do things differently in Wales*” (WAG, 2003). Este plano deveria evidenciar-se

enquanto quadro de referência para o desenvolvimento de Gales e para os instrumentos de ordenamento de escala territorial inferior, os *Local Development Framework*<sup>15</sup>. Pretendeu-se que este plano se constituísse enquanto suporte para compreender o território galês e que: i) ajude a integrar as diversas políticas e acções promovidas pela WAG, para que seja possível alcançar um território mais sustentável; ii) estabeleça um quadro de referência para o desenvolvimento económico, social e ambiental; iii) forneça um contexto para a tomada de decisão, em termos de investimentos públicos e privados; iv) promova um debate em torno do papel futuro das sub-regiões e das localidades galesas (WAG, 2003, p. 1).

#### 5.4.2. Análise das dimensões estruturantes do Wales Spatial Plan

O processo de devolução de poderes foi encarado pela *Welsh Assembly Government*, WAG, enquanto uma oportunidade de adequar as respostas aos problemas e aos desafios do território Galês. Desta forma, assumiu-se o compromisso de desenvolver e implementar uma estratégia de desenvolvimento integrada, que equacionasse o futuro de Wales baseado em três princípios fundamentais: justiça social, equidade e sustentabilidade (WGA, 2004, p. 3).

Assumindo o planeamento do território como um instrumento importante para coordenar diferentes políticas e opções de desenvolvimento, o papel do *Wales Spatial Plan*, WSP, é assegurar que “*decisions are taken with regard to their impact beyond the immediate sectoral or administrative boundaries; that there is co-ordination of investment and services through understanding the roles of and interactions between places; and that we place the core values of sustainable development in everything we do*” (WGA, 2004, p. 4).

Os objectivos específicos deste plano são diversos:

- apoiar e influenciar a expressão territorial das políticas e dos programas a implementar no País de Gales;
- territorializar e suportar, a uma escala mais alargada, as questões nacionais que se relacionam com o desenvolvimento do território, equilibrando as necessidades de protecção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, essenciais para o aumento dos níveis de qualidade de vida e da sustentabilidade das comunidades;

---

<sup>15</sup> Os *Local Development Framework* são instrumentos de planeamento, constituídos por um conjunto de documentos, que deverão definir as opções de desenvolvimento local. Incluem informação sobre: i) a forma como as autoridades locais deverão envolver a comunidade no processo de planeamento; ii) informação sobre áreas específicas de desenvolvimento e conservação; iii) medidas de promoção do desenvolvimento sustentável e uma avaliação de impactes ambientais; iv) e um documento que define uma visão de longo prazo para a área geográfica.

- fornecer um quadro de referência para a tomada de decisão, em termos de distribuição de recursos financeiros;
- fornecer um contexto estratégico para as autoridades locais de planeamento do território desenvolverem os seus planos;
- proporcionar uma perspectiva alargada das ligações estratégicas, das grandes questões regionais e das preocupações que vão para além das fronteiras nacionais;
- incorporar e enquadrar as diversas iniciativas comunitárias neste domínio, em particular, o EDEC, de forma a traduzir nos diversos instrumentos de desenvolvimento territorial um quadro de competitividade equilibrada, de coesão económica e social, e de desenvolvimento sustentável;
- fornecer um quadro de referência para a implementação de Fundos Estruturais Europeus para o período 2007-2013.

Em Dezembro de 2000 foi organizado, em Cardiff, um encontro para discutir os grandes desafios que se colocavam ao País de Gales<sup>16</sup>. Este encontro, que contou com a presença de representantes da Assembleia Nacional, das Autoridades Locais, das Agências Públicas, das Associações Locais e do sector privado galês, concluiu da necessidade de produzir o WSP de forma a considerar e equilibrar as questões económicas, sociais e ambientais nas acções de ordenamento do território.

Depois deste encontro, foi promovido um estudo prévio sobre as Metodologias de Planeamento do Território, desenvolvido pela Universidade de Cardiff e pela empresa de consultoria ECOTEC. O estudo tinha três objectivos fundamentais:

- desenvolver a visão da WAG para o WSP e sugerir a metodologia de planeamento do território mais adequada para a preparação do estudo;
- elencar um conjunto de questões a incluir no WSP;
- disponibilizar dados e estabelecer requisitos de investigação necessários para a preparação da WSP.

Através da análise de alguns exemplos – as Regional Planning Guidance das regiões inglesas *North West*, *Yorkshire and Humber* e *West Midlands*, a *National Spatial Strategy* Irlandesa e os sistemas de planeamento Holandeses e alemão – foi possível encontrar um conjunto de componentes comuns às estratégias de planeamento (ver Figura 16), que deveriam ser consideradas na preparação da WSP.

---

<sup>16</sup> Cf. o documento síntese desta sessão em: [http://wales.gov.uk/subiplanning/content/spatial/spf\\_2000\\_e.htm](http://wales.gov.uk/subiplanning/content/spatial/spf_2000_e.htm)



1. A stated, or understood, rationale for the spatial strategy
2. An identified purpose
3. A statement as to key principles
4. An agreed status (statutory or non-statutory for example)
5. The nature of presentation (maps, text or both)
6. The nature of the approach (topic based, such as housing or thematic, such as balanced development)
7. The relationship to the wider planning system
8. The relationship to other strategies
9. The type of background work undertaken to develop the strategy
10. Whether the strategy is broadly analytical, sets out strategic policies or is a means of implementing policies
11. The degree of consultation undertaken
12. Whether the strategy is subject to independent review and/or sustainability appraisal
13. The timescales involved in developing the strategy
14. Monitoring and review procedures

Figura 16 – Componentes comuns às metodologias de planeamento do território

Para além destes elementos, o estudo sugeriu três caminhos possíveis para o WSP: documento de visão, quadro de referência para a acção colectivo ou Plano Director. Optou-se por uma abordagem estratégica, baseada em estudos e na análise de diversos factores. Para tal defendeu-se que o plano teria que ser:

- objectivo, definindo opções de desenvolvimento do território;
- estratégico, identificando as questões chave e as opções fundamentais de desenvolvimento;
- operacional, utilizando instrumentos de fácil operacionalização e utilização;
- acessível, fornecendo um relatório escrito e mapas de leitura fácil;
- flexível, recomendando orientações claras que se adaptem facilmente às mudanças.

Depois deste estudo ser concluído e aceite pelo Governo Galês, foi constituída uma equipa de trabalho: a *Spatial Planning Unit*. Para além da gestão do projecto, esta equipa tinha como responsabilidade assegurar a informação permanente de todos os agentes envolvidos no processo. O apoio técnico era fornecido pelo *Management Board*, constituído por diversos elementos de diferentes áreas. Para além destes dois órgãos, foi constituído, o *Spatial Planning Network*, de forma a alargar o fórum de informação, participação e consulta pública. Esta rede reuniu e preparou pareceres em momentos chave da elaboração do WSP.

Um dos princípios que foi considerado na elaboração do documento foi a participação pública alargada e constante no tempo. Desta forma, foram pensadas diferentes formas de participação: foi criado um fórum na Internet, foram divulgados regularmente informações na imprensa escrita, foram facultados todos os documentos relacionados com o plano na Internet e foram organizados diversos encontros regionais e locais (workshops, seminários, sessões de discussão).

A metodologia utilizada desenvolveu-se em 5 fases fundamentais. A primeira fase compreendeu a definição da visão, dos valores e dos objectivos a seguir para alcançar os objectivos propostos. Como se refere na versão prévia do WSP 'People, Places, Futures', publicada em Outubro de 2003 (WAG, 2003, p. 1), *"we are aiming for a dynamic prosperous and inclusive Wales, where our heritage and environment are valued and where we work together and with our neighbours to achieve sustainable development across Wales"*. O respeito pela identidade local e a sustentabilidade futura de Gales são os dois valores fundamentais que deverão nortear o desenvolvimento do plano.

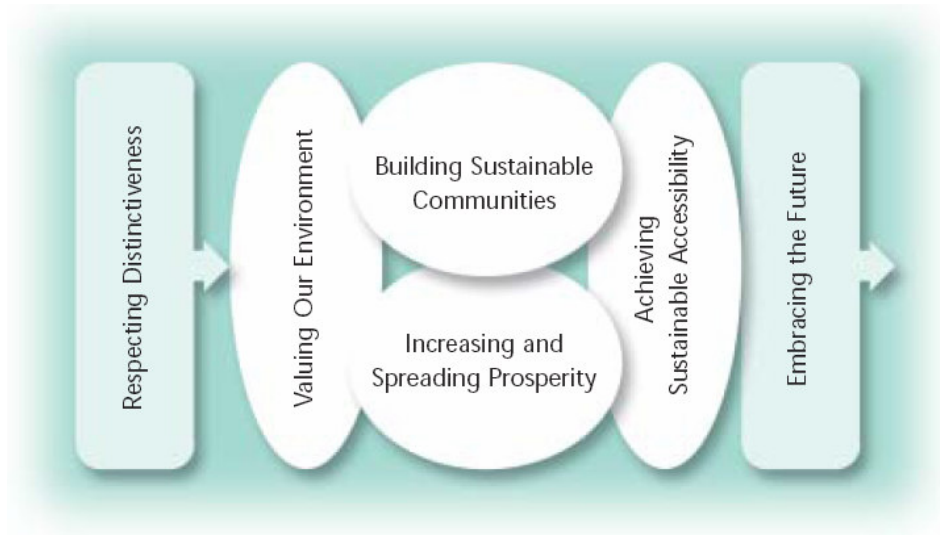


Figura 17 – Valores e Objectivos da WSP

Para além dos valores são estabelecidos diversos objectivos para alcançar um desenvolvimento mais sustentável do território: i) a construção de comunidades sustentáveis; ii) a valorização ambiental; iii) aumento e distribuição do crescimento; iv) e aumento da acessibilidade.

A segunda fase de trabalho compreendeu a análise e diagnóstico da situação actual. Com base nos objectivos definidos, foram encontrados indicadores quantitativos, os quais, confrontados com estudos empíricos e os resultados de diversas discussões e *workshops*, permitiram uma melhor compreensão do território galês. Por outro lado, foi identificado um conjunto de desafios territoriais (cf. Figura 18).

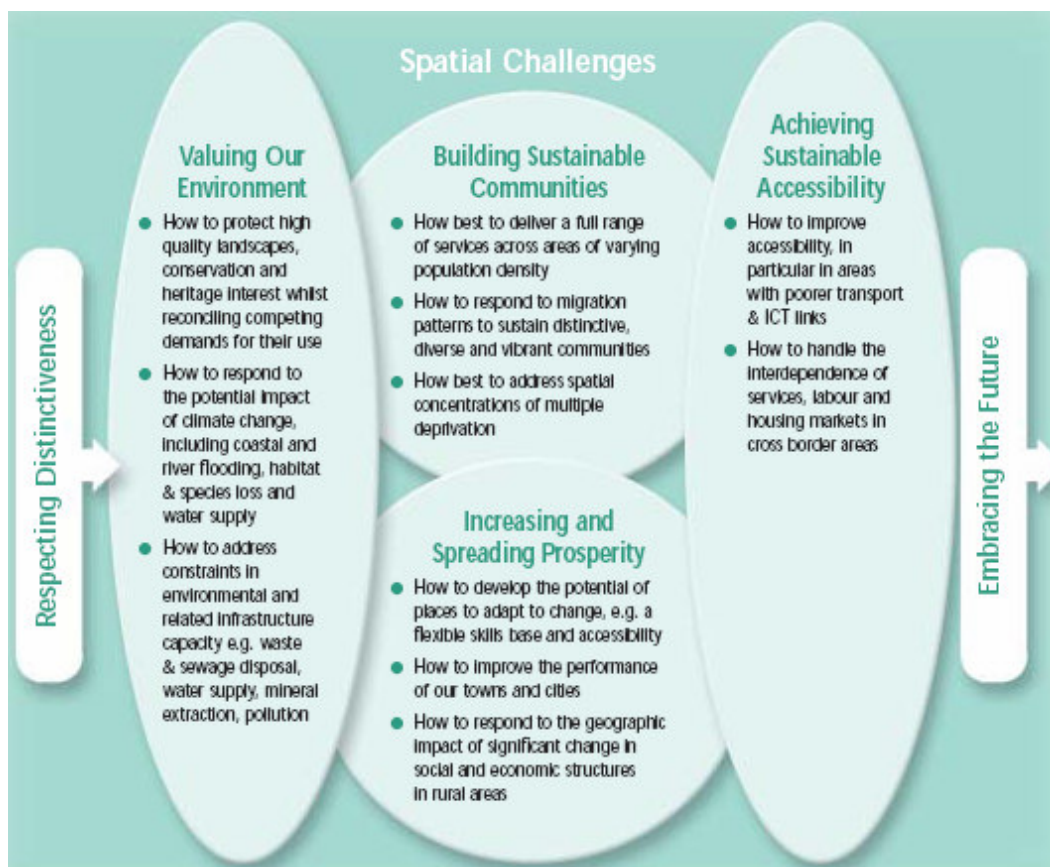


Figura 18 – Desafios Territoriais

Na fase seguinte de trabalho foi feita uma leitura das dinâmicas de mudança. Analisaram-se um conjunto de factores – políticos e legislativos, económicos, tecnológicos, sociais e ambientais – para que a proposta a apresentar fosse actual e desse uma resposta contínua aos problemas e aos desafios territoriais.

Na quarta fase de trabalho, definiu-se o caminho que se pretendia seguir. De acordo com as características territoriais, foram definidas quatro áreas geográficas fundamentais. De seguida, os desafios territoriais são aplicados e adequados a todo o território de Gales e a cada uma dessas unidades geográficas (ver a título de exemplo, a Figura 19).

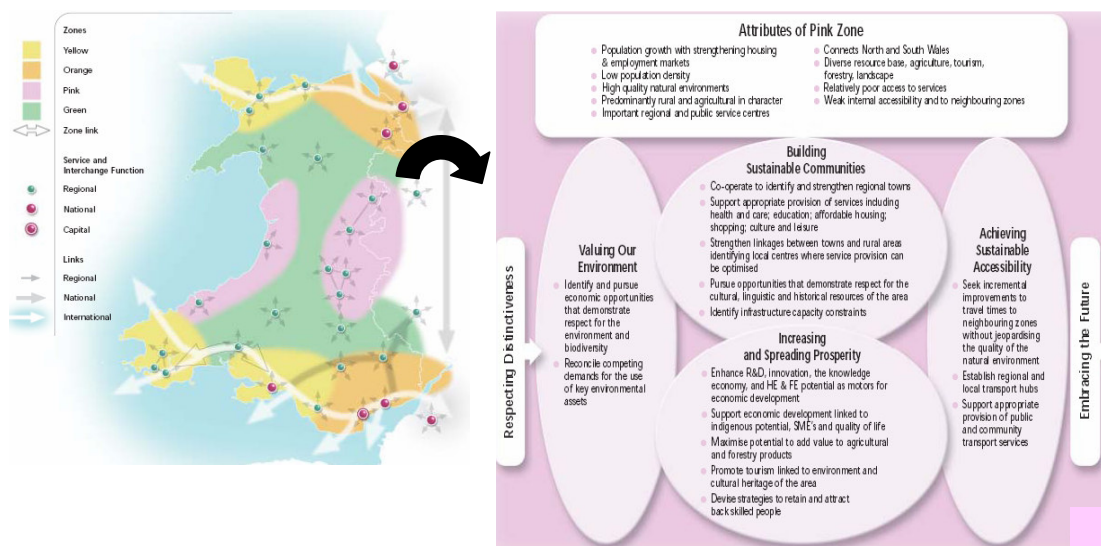


Figura 19 – Unidades geográficas e aplicação dos desafios territoriais à *Pink Zone*

Depois de ponderadas estas diferentes perspectivas foi possível definir uma perspectiva comum de Desenvolvimento Territorial.

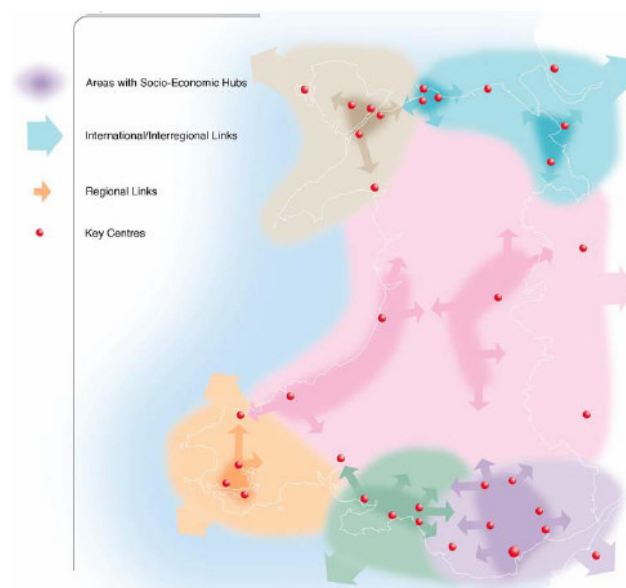


Figura 20 – Perspectiva de Desenvolvimento Territorial

Por último, foram equacionadas as questões relacionadas com a implementação do plano. O horizonte temporal do WSP é de vinte anos. A monitorização e a valorização dos processos de aprendizagem colectiva deverão ser parte integrante da implementação do WSP. Este documento deverá ser objecto de revisão e adequação de oito em oito anos. Uma vez que é fornecido um contexto territorial inovador para a definição de políticas e para a tomada de decisão, é expectável que as medidas propostas não sejam uma lista definitiva de acções (WAG, 2003, p. 54), logo, a

implementação do WSP – enquanto processo e como produto – deverá ser posto em prática nos níveis nacional e local.

Para a implementação do plano, à escala nacional é proposta a criação de uma nova plataforma institucional, o *National Spatial Planning Group*, que deverá promover a cooperação no País de Gales, monitorizar o processo de implementação, disseminar a informação e as lições retiradas deste processo e aconselhar o Governo sobre as prioridades territoriais a privilegiar. À escala local, os agentes locais são convidados a trabalhar com a WAG na revisão dos procedimentos actuais de forma a estabelecer: i) o que tipo de fóruns e parcerias existem actualmente; ii) de que forma podem ser trabalhadas e adaptadas, de modo a favorecer a implementação do plano; iii) como é que estas estruturas podem trabalhar com as outras unidades territoriais; iv) e que recomendações podem ser feitas para trabalhos conjuntos futuros e que implicações financeiras podem daí decorrer.

O WSP deverá constituir-se enquanto um mecanismo robusto para o processo de planeamento estratégico, embora se reconheça que este não é apenas um instrumento de planeamento do uso do solo, logo a relação com os outros instrumentos do sistema de planeamento do território é essencial (Tewdwr-Jones, 2003, p. 6). O mesmo autor refere que será necessário que o WSP se afirme enquanto quadro de referência para a prática de planeamento, mas também para outros domínios sectoriais como os transportes ou a economia. A articulação e a clarificação das relações entre políticas sectoriais e escalas territoriais, revela-se, desta forma, um dos maiores desafios que se coloca à implementação do WSP.

#### 5.4.3. As principais mensagens da WSP

A devolução de poderes políticos e administrativos, e a consequente criação da Wales Assembly Government, demonstraram ser factores essenciais no desenvolvimento de uma nova abordagem às políticas de planeamento do território em Gales (Powel, 2001, p. 220). Acresce, como sublinha o mesmo autor, que os primeiros passos dados no sentido de criar uma nova abordagem ao planeamento, que responda às necessidades do território e que reflecta as suas características fundamentais, foram bastante entusiasmantes e encorajadores.

O WSP foi o primeiro reflexo desta nova abordagem, ao constituir-se enquanto quadro de referência para as políticas públicas de impacte territorial, em particular, as políticas de planeamento do território. Para além disso, o plano considera os princípios políticos e os objectivos de desenvolvimento propostos pelo EDEC. Esta relação, entre WSP e EDEC, é visível: i) no tipo de temáticas abordadas, como o desenvolvimento sustentável, a valorização do património natural e cultural e a equidade de acesso a infra-estruturas e ao conhecimento; ii) e na forma de conduzir o processo de planeamento, ao incentivar a participação pública e a cooperação com as regiões vizinhas.

O WSP destaca-se por diversas razões:

- constrói a metodologia de abordagem e a definição de valores e objectivos com base num estudo comparativo de metodologias de planeamento do território;
- adopta uma metodologia clara e objectiva – o fio condutor do processo desenvolve-se em 5 etapas fundamentais: i) Objectivos e valores do desenvolvimento território sustentável; ii) Análise e diagnóstico da situação actual, *“onde estamos?”*; iii) Leitura das dinâmicas de mudança; iv) Definição do caminho a seguir, *“para onde queremos ir?”*; e v) definição dos mecanismos de implementação.
- traz para a agenda de planeamento do território as questões da sustentabilidade, da competitividade sustentada, da economia do conhecimento e da protecção ambiental;
- aposta numa abordagem estratégica e numa visão integrada do território;
- faz um envolvimento permanente dos diferentes actores do território nas diferentes fases de construção do plano;
- propõe mecanismos de implementação inclusivos e valoriza a monitorização do plano enquanto processo de adequação às mudanças do contexto territorial;
- propõe linhas de cooperação institucional em diferentes áreas temáticas e escalas territoriais.

### **5.5. Os desafios à elaboração dos novos Planos Regionais de Ordenamento do Território**

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território, PROT, são enquadrados legalmente pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (LBOTU), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro; RCM n.º 118/2000, de 13 de Setembro, alterada pela RCM n.º 179/2003, de 18 de Novembro (Planos Regionais de Ordenamento Florestal). Os PROT recebem destes diplomas legais novas funções e objectivos, bem como um novo regime jurídico.

De acordo com a LBOTU, os PROT são instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica que, em conjunto com o PNPOT, traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter estratégico sobre o uso do solo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, PMOT.

Os PROT têm como principais funções:

- definir as directrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas definidas para a escala regional;
- promover, no plano regional, a integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções;
- dar orientações para a elaboração dos PMOT (MAOTDR, 2005, p. 5).

O artigo 52º da LBOTU define os quatro objectivos fundamentais dos PROT:

- desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes no PNPOT e dos planos sectoriais;
- traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados no plano de desenvolvimento regional;
- equacionar as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais;
- servir de base à formulação da estratégia nacional de ordenamento territorial e de quadro de referência para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais de ordenamento do território.

Ferrão (2004, p. 77) refere que a rápida concretização destes objectivos supõe três tipos de iniciativas: i) uma primeira refere-se à disponibilização de um enquadramento estratégico nacional para o desenvolvimento territorial do país: o PNPOT; ii) a segunda diz respeito à consolidação e ao reforço do pensamento estratégico de base territorial, o qual poderá começar a desenvolver-se através dos Conselhos Regionais, criados junto das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, CCDR; iii) e a terceira iniciativa relaciona-se com o estabelecimento e contratualização de relações duradouras com as comunidades territoriais.

A conciliação das funções e objectivos enunciados, como se refere no documento de Orientações Gerais para a Elaboração dos PROT (MAOTDR, 2005, p. 5), *“determina que os PROT devem reflectir um equilíbrio entre o planeamento estratégico, as intervenções sectoriais e a regulamentação do uso, ocupação e transformação do solo, resultando num referencial de planeamento regional que deve ser suficientemente preciso para ser eficaz [...], sem no entanto entrar em especificações de carácter regulamentar que só devem ser definidas no âmbito dos instrumentos vinculativos dos particulares”*.

Os novos PROT têm como área de incidência o espaço correspondente a uma região, NUTS II, o que equivale a 5 regiões: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Estas regiões poderão, contudo, ser estruturadas em unidades de planeamento correspondentes a espaços sub-regionais, definidos de acordo com critérios de identidade e de integração funcional de âmbito sub-regional.

A responsabilidade de elaboração dos PROT é da competência das CCDRs. O novo conteúdo e as novas funções dos PROT implicarão, no entanto, novas posturas por parte das CCDRs, isto é, exige um maior esforço de interpretação e de concertação técnica e política. Como refere Soares (2004, p. 102) os novos PROT não resistirão a uma gestão burocrática da sua aplicação, o que sugere que terão de se promover novas formas de relação institucional entre departamentos da administração central e entre estas e as autarquias. O autor sustenta que a concertação estratégica de base territorial poderá ser a base de uma nova forma de gestão partilhada do território, onde a reflexão estratégica e a clarificação de como se deseja e como se deve desenvolver/mudar o território anteceda a forma e as formalidades dos Planos.

O contexto em que se insere a prioridade de elaboração dos PROT determina que as CCDR se organizem para que o processo de elaboração seja iniciado em 2006. Sugere-se um prazo máximo de elaboração de 12 a 18 meses, o que determina que, até ao final de 2007, todas as regiões do país terão o seu quadro de referência para o desenvolvimento do território da região.

Depois deste conjunto de considerações prévias que enquadram os PROT, importa tecer um conjunto de observações que decorrem da aplicação dos conhecimentos adquiridos através do estudo de casos e das considerações teóricas tecidas anteriormente.

Em primeiro lugar, uma nota para sublinhar alguns aspectos relativos ao enquadramento político-administrativo dos PROT. Os exemplos apresentados revelam estruturas de administração regional, que apesar de cariz diferente, têm em comum um grau de autonomia elevado. Em Portugal, como se afirmou anteriormente (cf. Capítulo 2), à escala regional, os poderes políticos e administrativos não são tão fortes como nos exemplos apresentados. Não se podendo afirmar que essa é uma condição *sine quanon* para que exista um planeamento do território regional eficaz, será com toda a certeza, um desafio acrescido para o desenho dos PROT. Será indispensável que estes instrumentos de gestão territorial traduzam um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções, dando-se assim preferência ao princípio de articulação e de cooperação (Oliveira, 2002, p. 16).

Em segundo lugar, importa considerar a agenda de preocupações a integrar nos PROT. Ao longo deste trabalho sustentou-se a premência de alargar o âmbito e as temáticas de planeamento do território. Afirmou-se, por um lado, a necessidade de deixar de pensar os territórios isoladamente, fazendo um esforço de ligação e articulação entre escalas de actuação e entre territórios. Por outro lado, acentuou-se a importância de acrescentar às perspectivas e temáticas tradicionais de planeamento do território uma outra mais inovadora que seja capaz de estruturar a economia do território num contexto em que as suas relações com os mercados globais estão em constante mudança.

Verificou-se que, na elaboração das estratégias regionais de desenvolvimento analisadas, um dos momentos fundamentais era a definição dos princípios chave e dos objectivos fundamentais das estratégias. Estes princípios e conceitos conduzem o processo de elaboração da estratégia e funcionam enquanto elementos de referência na definição das opções políticas. Neste domínio, a resposta às leituras das dinâmicas de transformação e de desenvolvimento do território, em parte por influência dos objectivos e dos princípios políticos expressos no EDEC, tem incluído a adopção dos princípios de desenvolvimento equilibrado, competitividade sustentada e a articulação entre as preocupações económicas, urbanas, ambientais, sociais e culturais.

Em terceiro lugar, sublinham-se algumas notas relativas à metodologia de elaboração dos PROT. Os exemplos analisados sublinham a importância de adoptar uma abordagem mais integradora, participada e concertada na construção e implementação das opções de desenvolvimento do território. Uma vez que em Portugal não existe uma cultura de participação forte, a sensibilização para a participação e a promoção e criação de parcerias activas revelam-se enquanto iniciativas de grande importância. Acresce a necessidade destas iniciativas terem um



forte cariz pedagógico, para que se verifique uma mudança de quadros mentais e de agendas e práticas de planeamento. Neste contexto, os desafios que se colocam aos novos PROT são de várias ordens: i) definição dos espaços (locais, sub-regionais e regionais), dos momentos e dos agentes chave a incluir no processo; ii) articulação entre níveis de governança, políticas sectoriais e instrumentos de planeamento; iii) concertação das opções de desenvolvimento; iv) e adequação e a clareza de linguagem.

A estrutura do documento fundamental do PROT proposta nas Orientações Gerais para a Elaboração dos PROT (MADTR, 2005, p. 19-20), ilustrada pela Figura 21, vai ao encontro de alguns elementos propostos pelos casos estudados. Veja-se, em primeiro lugar, o destaque dado à definição de uma visão de longo prazo que enquadre os objectivos globais de desenvolvimento e as opções políticas estratégicas. Em segundo lugar, sublinha-se a valorização de modelos territoriais de desenvolvimento. Este modelo de desenvolvimento deverá apresentar um esquema global de ordenamento, os sistemas estruturantes do território e as diferentes unidades territoriais. A utilização de representações gráficas (mapas) para apoio à explicitação e ao debate das diferentes opções de desenvolvimento é uma opção valorizada pelos casos analisados.

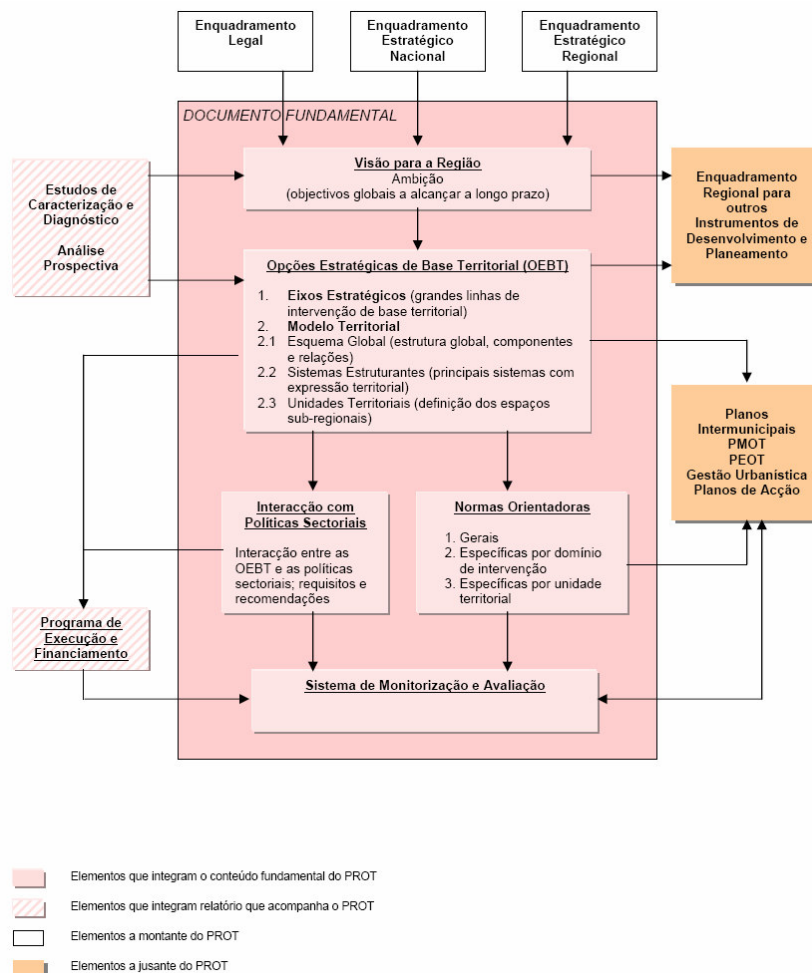


Figura 21 – Elementos a integrar no PROT (MAODTR, 2005, p. 13)

Em quarto lugar, importa reflectir sobre os mecanismos de implementação, monitorização e avaliação dos PROT. Sublinhou-se, anteriormente, a necessidade de se assistir: i) a uma substituição do planeamento territorial normativista pelo planeamento e gestão estratégicos; ii) e a uma maior flexibilização e a uma coordenação mais eficaz entre agentes, instrumentos e níveis de planeamento. O estudo de casos evidenciou a valorização dos processos de aprendizagem colectivos enquanto forma de disseminação dos objectivos, dos princípios e das opções territoriais. A proposta galesa de criação de uma plataforma institucional que promova a cooperação entre agentes, monitorize o processo de implementação e dissemine a informação, poderá ser uma ideia interessante face ao contexto português. Esta estrutura poderia, também, desempenhar funções relacionadas com a organização e dinamização de grupos de trabalho sub-regionais que facilitem a articulação e a integração dos PROT nos instrumentos de planeamento de escala inferior.

A criação de indicadores, de acordo com os objectivos e as opções de desenvolvimento, parece ser uma das formas encontradas para conhecer a realidade presente, equacionar os desafios futuros, definir, avaliar e monitorizar metas propostas.

## **5.6. Conclusões**

A projecção das novas realidades de planeamento é evidenciada na elaboração e implementação de novas estratégias de planeamento do território. Os exemplos analisados evidenciaram que diferentes culturas de planeamento estão a incorporar nas suas práticas de planeamento novas opções políticas e objectivos, o que se traduz, também, na adopção de diferentes metodologias de elaboração de instrumentos de planeamento do território. A vertente estratégica do planeamento do território é valorizada, o que reforça a importância da criação de consensos em torno de projectos comuns de desenvolvimento, logo da mobilização e da cooperação entre agentes territoriais.

Outro dos aspectos evidenciados na análise dos dois exemplos seleccionados é a importância de incluir na agenda temática de planeamento novos conceitos, de forma a responder aos desafios de desenvolvimento que a sociedade contemporânea coloca. Na realidade, foi possível perceber a coordenação entre os domínios económico, social e ambiental na visão e nas opções de desenvolvimento propostas por estes planos.

A oportunidade de elaborar estratégias regionais de desenvolvimento em Portugal surge associada aos novos PROT. Estes planos deverão ser capazes de combater as assimetrias territoriais e a fragmentação dos sistemas espaciais, promover a inovação, as características endógenas do território e o capital social. Para que isso se verifique, terá de se assistir a esforço de articulação entre diferentes políticas sectoriais e entre os níveis de governança.

Algumas das condições que se deverão verificar na elaboração dos novos PROT são:

- um forte compromisso em torno das opções chave do PROT, de forma a aumentar a sua validade e capacidade de influência;
- a articulação e coordenação entre diferentes instrumentos de ordenamento do território e políticas sectoriais;
- pensar o território de forma integrada, tendo em atenção as relações com os territórios vizinhos e as diferentes sub-áreas regionais;
- acrescentar à perspectiva tradicional, ligada às questões do uso do solo e da forma urbana, uma outra que seja capaz de estruturar a economia e as relações regionais, de forma a responder às leituras das dinâmicas de transformação e de desenvolvimento do território;
- a adopção de uma abordagem integradora, transparente, participada e concertada na elaboração e na implementação dos planos;
- a definição de modelos de desenvolvimento territorial;
- a criação de plataformas institucionais que facilitem a execução e a avaliação e monitorização dos planos.

## **CAPÍTULO 6. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES**

### **6.1. Conclusões e implicações para a prática de planeamento**

O sistema de planeamento do território em Portugal está a experimentar um conjunto de transformações. Estas mudanças decorrem, por um lado, da operacionalização da LBOTU e, por outro, de um conjunto de dinâmicas sectoriais com implicações no território, em particular a elaboração do QREN e a discussão da ENDS.

Como se demonstrou no Capítulo 2, a evolução do sistema de planeamento português enquadra-se num ciclo de transformações, que teve início no final da década de 70. Desde então verificou-se a restituição da autonomia política e financeira aos municípios portugueses, foram criados novos instrumentos de planeamento e construiu-se um sistema de gestão territorial coerente que se desenvolve em três níveis territoriais: nacional, regional e local.

O nível nacional é o nível de política de planeamento. A sua operacionalização traduz-se na elaboração do PNPT, criado com o objectivo de estabelecer e definir as grandes opções com relevância para a organização do território nacional consubstanciando um quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constituindo um instrumento de cooperação com os demais Estados membros para a organização do território da União Europeia (art. 26º, DL 380/99).

O nível regional, que mereceu um maior destaque ao longo deste trabalho, destaca-se enquanto o nível de estratégia. O instrumento de planeamento que corresponde a este nível é o PROT. Este plano deve constituir-se enquanto quadro de referência estratégico regional, definindo as directrizes do uso, ocupação e transformação do território, integrando as diferentes políticas sectoriais e construindo respostas às dinâmicas de transformação e de desenvolvimento do território.

O nível local destaca-se enquanto o nível de operacionalização. Na realidade, os PDM são os instrumentos de ordenamento que traduzem no território as principais opções em termos de regulação do uso do solo e da forma urbana.

A evolução do sistema de planeamento português traduziu-se, assim, num aumento do número de instrumentos de ordenamento, numa generalização da prática de planeamento por todas as escalas territoriais e num número crescente de técnicos e investigadores neste domínio. Contudo, demonstrou-se que a actual prática de planeamento se tem caracterizado por uma postura complexa, burocrática, normativa e reactiva que tem contribuído para bloquear dinâmicas de desenvolvimento e tem feito perder oportunidades de crescimento. As suas principais características são:

- uma agenda temática focada no uso do solo e na forma urbana;

- uma prática baseada na execução de regulamentos administrativos, complexos e muito morosos;
- falta de capacidade dos profissionais de planeamento em comunicar com os diversos agentes, em estabelecer parcerias activas para construção e validação das opções de desenvolvimento do território.

Face a estes constrangimentos, torna-se imperativo que haja mudanças. Reconhecendo que o planeamento do território representa um esforço contínuo em relacionar as dinâmicas sociais e as características territoriais com os processos sociais de configuração do território, através do desenho, articulação e implementação de políticas públicas, foi importante analisar as transformações recentes no contexto de planeamento. Esta análise conheceu duas grandes dimensões: a primeira, explorada no Capítulo 3, diz respeito ao contexto económico e social; a segunda, analisada no Capítulo 4, relaciona-se com o contexto europeu de planeamento do território.

O contexto económico e social tem conhecido transformações significativas. Assiste-se a uma crescente globalização da economia, acompanhada por uma fragilização das relações sócio-territoriais e por formas de governação mais difusas e fragmentadas. Estas alterações têm evidenciado:

- a importância do território enquanto espaço institucional, onde são estabelecidas as relações entre dinâmicas económicas, expectativas e identidades sócio-culturais e entre sociedade e natureza;
- a necessidade de pensar a relação entre os diferentes níveis de governança;
- um interesse crescente pelos quadros de referência e pelas estratégias territoriais de desenvolvimento;
- a importância da descentralização de responsabilidades e de poderes para governos sub-nacionais, aumentando a interdependência entre níveis territoriais.

Estas alterações traduziram-se, também, numa nova visão do planeamento do território caracterizada por:

- uma agenda temática inovadora, que complementa abordagens tradicionais, onde as questões do desenvolvimento sustentável, da competitividade dos territórios, do desenvolvimento endógeno, do conhecimento e da inovação são elementos chave;
- uma abordagem onde o processo de planeamento se assume enquanto um processo de aprendizagem colectivo, onde o debate e a concertação de decisões são questões centrais;
- uma valorização crescente das estratégias de desenvolvimento territorial enquanto elemento integrador das opções de desenvolvimentos.

Para além destas transformações, assistiu-se à mudança do paradigma regional. As regiões ganham importância enquanto dimensão essencial do processo de desenvolvimento. Esta escala territorial revela-se de particular importância na coordenação de políticas e intervenções

entre os níveis local e nacional, na promoção de capital social e na construção de soluções estratégicas para o espaço regional.

A outra dimensão analisada foi o contexto europeu. Tem-se assistido a um interesse crescente, por parte da EU, pelas questões de planeamento do território, que decorre do reconhecimento do papel do planeamento do território na promoção da coesão social e territorial da União Europeia. Este interesse traduziu-se na elaboração de um número crescente de iniciativas comunitárias: estudos, programas de financiamento e documentos orientadores. A influência destas iniciativas no discurso de planeamento fez-se notar em termos de:

- aumento da importância da cooperação enquanto forma de trabalho, uma vez que estimula o debate e a partilha de experiências, induzindo processos de aprendizagem colectiva;
- valorização da componente estratégica do planeamento do território;
- introdução na agenda de planeamento de temas como a sustentabilidade, a competitividade, a coesão territorial, o conhecimento ou o policentrismo;
- aumento da consistência da abordagem de planeamento e uma importância crescente da coordenação entre as diferentes escalas de governança.

Este ciclo de transformações do sistema e do contexto de planeamento do território tem-se reflectido na elaboração de estratégias de desenvolvimento territorial, de âmbito regional, em diversos países europeus. Estas estratégias correspondem a uma projecção das novas realidades de planeamento do território, na medida em que incorporam os novos conceitos de planeamento, adoptam novas metodologias de trabalho e têm um alcance temporal e territorial alargado.

Uma vez assumido o carácter eminentemente estratégico dos PROT, em Portugal, a oportunidade de desenhar estratégias regionais de desenvolvimento surge associada a este instrumento de planeamento. Este trabalho procurou reflectir sobre este aspecto, analisando o processo de elaboração, a agenda e as formas de implementação das estratégias regionais de desenvolvimento do território, de forma a poder adequá-los ao desenho dos novos PROT.

Espera-se que os PROT se constituam enquanto instrumentos de desenvolvimento que permitam definir as directrizes para o uso, ocupação e transformação do território. Para além disso, deverão ser capazes de integrar e coordenar as diferentes acções sectoriais e fornecer um quadro de referência estratégico para a elaboração dos PDMs. Um outro conjunto de expectativas evidenciado ao longo do trabalho relaciona-se com:

- a necessidade de construção uma visão consensual, partilhada e de médio-longo prazo sobre o desenvolvimento do território;
- a importância de conter uma agenda de preocupações alargada, onde as questões da sustentabilidade, do conhecimento, da inovação, da governança e da competitividade sejam centrais;
- a criação de dinâmicas de cooperação e de criação de redes intra e inter-regionais.

Por último, refiram-se algumas das condições necessárias para a concretização dos PROT enquanto estratégias regionais de desenvolvimento, que decorreram da análise dos exemplos práticos explorados no capítulo 5. Assim, os PROT deverão:

- representar um forte compromisso entre os diversos agentes territoriais, em torno da visão de desenvolvimento, dos objectivos e das opções políticas que estruturam o planos;
- fazer um esforço de articulação e coordenação com os vários instrumentos de planeamento do território e com as diferentes políticas sectoriais;
- apresentar uma visão integrada do território, pensando-o enquanto suporte de relações intra e inter-regionais;
- acrescentar à perspectiva tradicional de planeamento do território, fortemente marcada por uma agenda temática ligada às questões do uso do solo e da forma urbana, uma outra mais inovadora, que tenha como principal objectivo o desenvolvimento territorial nas suas diversas vertentes (económico, social, ambiental) e a promoção das relações regionais;
- adoptar uma postura integradora, transparente, participada e concertada durante a elaboração e a implementação dos planos, a qual se deverá reflectir, também, na clareza e na facilidade de interpretação da linguagem escrita e visual dos documentos a que der origem;
- promover a criação de plataformas institucionais que facilitem a elaboração, execução e a avaliação e monitorização dos planos.

## **6.2. Limitações do trabalho e investigação futura**

A dissertação não pretendeu ser um exercício exaustivo em torno das temáticas do planeamento e do desenvolvimento do território. Por essa razão, as limitações do trabalho são de várias ordens. Em primeiro lugar, a análise da evolução das teorias de desenvolvimento regional e do percurso das políticas regionais não foi explorado de forma mais exaustiva. É expectável que o conhecimento aprofundado destas dinâmicas possibilite, por exemplo, a reunião de um conjunto de ideias sobre a forma como estruturas regionais com pouca autonomia política e administrativa, como é o caso de Portugal, procedem à implementação de estratégias regionais de desenvolvimento. Por outro lado, considerando o contexto europeu, não foi explorada suficientemente a relação destas estratégias com as políticas regionais europeias, em particular a integração dos instrumentos financeiros de apoio ao desenvolvimento regional (por exemplo, o INTERREG).

Em segundo lugar, não sendo de momento possível analisar nenhum dos novos PROT, uma vez que se encontram todos em fase de preparação, a comparação com os exemplos espanhol e galês foi limitada. Apesar de se reconhecer a importância de retirar para a prática actual de planeamento regional ensinamentos sobre a forma como elaborar e implementar

estratégias regionais de desenvolvimento, a análise de um exemplo concreto da situação portuguesa poderia revelar-se enquanto um mais valia. Nesta medida, poderiam ser identificados elementos a melhorar e perceber de forma mais concreta como e que tipo de respostas construir aos desafios sublinhados ao longo do trabalho.

Em terceiro lugar, importaria explorar de forma mais efectiva alguns dos aspectos referidos ao longo do trabalho, a saber: como gerar dinâmicas de cooperação entre agentes territoriais, em contextos onde a cultura de participação e de cooperação são diminutas; de que forma é que se pode promover a articulação das opções políticas e dos objectivos de um documento, de cariz assumidamente estratégico, com os diferentes níveis de governança e instrumentos de política territorial.



## BIBLIOGRAFIA

- AJA, E. (2003), *El estado autonómico (2ª edición)*, Alianza Universidad, Madrid.
- ALBRECHTS, Louis (1997), Genesis of a Western European spatial policy?, *Journal of Planning Education and Research*, Nº 17, p. 158-167.
- ALBRECHTS, Louis (1998), Spatial Planning: facts and prospects, artigo preparado para um Seminário no âmbito do Programa Sócrates, Universidade de Aveiro, 18-22 de Maio.
- ALBRECHTS, Louis (2001), In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective, *International Planning Studies*, Vol. 6, Nº3, p. 293–310.
- ALDEN, Jeremy (2001a), Editorial: Spatial Planning and Multi-level Governance: An International Perspective, *International Planning Studies*, Vol. 6, Nº 2, p. 115-116.
- ALDEN, Jeremy (2001b), Devolution since Kilbrandon and scenarios for the Future of Spatial Planning in the United Kingdom and European Union, *International Planning Studies*, Vol. 6, Nº 2, p. 117-132.
- ALDEN, Jeremy (2005), Regional Development Strategies and Spatial Planning: The Celtic and Baltic Experience, apresentação preparada para a aula de Políticas Territoriais de Desenvolvimento, Universidade de Aveiro, 18 de Maio.
- ALDEN, Jeremy, ALBRECHTS, Louis, ROSA PIRES, Artur (2001), In Search of New Approaches for Planning, in ALBRECHTS, Louis, ALDEN, Jeremy, ROSA PIRES, Artur (eds) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot. p. 1-7.
- ALLIANCE FOR REGIONAL STEWARDSHIP (2001), *The Triumph of the Commons: Governing 21st Century Regions*
- ALLMENDINGER, Philip, MORPHET, Janet, TEWDWR-JONES, Mark (2005), Devolution and the Modernization of Local Government: Prospects for Spatial Planning, *European Planning Studies*, Vol. 13, Nº 3, p. 349-370.
- ALVES, Rui Amaro (1999), O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Uma Utopia Razoável, artigo apresentado ao VI Encontro Nacional da Associação Portuguesa de Desenvolvimento regional, Braga, 1 e 2 de Julho.

AMIN, A., TOMANEY, J. (1995) A framework for cohesion, in AMIN, A., TOMANEY, J. (eds) *Behind the Myth of European Union*, Routledge, London, p. 307-321.

ATKINSON, Rob (2001), The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?, *European Planning Studies*, Vol. 9, Nº 3, p. 385-406.

AZEVEDO, Rui (2002), A construção de um modelo de desenvolvimento policêntrico e equilibrado do espaço europeu – uma visão a partir das periferias marítimas da Europa, *Europa Novas Fronteiras – Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors*, Nº 12, p. 65-75.

BACHTLER, John (2003), Evaluating Solutions to Regional Development in the European Union. Em Linha, URL:[[http://mbl.is/serefini/byggdamal/John\\_Bachtler.html](http://mbl.is/serefini/byggdamal/John_Bachtler.html)]

BACHTLER, John, YUILL, Douglas (2001), Policies and Strategies for Regional Development: a Shift in Paradigm?, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, Nº 46, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

BACHTLER, John, RAINES, Philip (2002), A New Paradigm of Regional Policy? Reviewing Recent Trends in Europe, artigo apresentado à XXIII Meeting of the Sponsors of the European Policies Research Centre, Ross Priory, Loch Lomondside, 7-8 Outubro de 2002.

BAPTISTA, Idalina (2001), Desenvolvimento Sustentável e Planeamento Territorial: Novos desafios no Envolvimento do Sociedade Civil, *Expresso*, Edição nº 1514, 3 de Novembro.

BENGIS, Christer (2002), Introduction – Facing the ESPON, in BENGIS, Christer (ed), *Facing the ESPON*, Nordregio, Stockholm. Em linha, URL:[<http://www.nordregio.se/r0201.htm>]

BENGIS, Christer (2005), Editorial: Time for a critique of planning theory?, *European Journal of Spatial Development*, Nordregio. Em linha, URL:[<http://www.nordregio.se/EJSD/editorials.htm>]

BMBau (1994), *European Spatial Planning – Results of the Meeting: Informal Council of Ministers*, Bundesministerium, Bonn.

BÖHME, Kai (1998), A Northern View on ESDP, North nº 4/5. Em linha: URL [<http://nordregio.se/north984art.htm>]

BÖHME, Kai (2002), *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*, Nordregio, Stockholm.

BÖHME, Kai (2003), Discursive European Integration: The Case of Nordic Spatial Planning, Town Planning Review, Vol. 74, Nº 1, p. 11-29.

BUKVE, Oddbjørn (2005), Towards a New Regionalism?, comunicação apresentada na Regional Studies Association International Conference “Regional Growth Agendas”, Aalborg, 28-31 de Maio. Em linha, URL: [<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/bukve.pdf>]

BUUNK, Willem, HETSEN, Hans, JANSEN, Anton J. (1999), From Sectoral to Regional Policies: A First Step Towards Spatial Planning in the European Union, European Planning Studies, Vol. 7, Nº 1, p. 81-98

CABRAL, João (2002), Para uma Política de Cidades – Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas, Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais, Nº 33, p. 24-35.

CARVALHO, Jorge (2003), *Ordenar a Cidade*, Quarteto Editora, Coimbra.

CASTELLS, Manuel (1996), *The rise of the Network Society*, Blackwell, Massachusetts.

COLLADO CURIEL, Juan Carlos (2004), La Estrategia Territorial de Navarra: un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea, in ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Ediciones TREA, S.L., Gijón, Espanha.

COMISSÃO EUROPEIA (1994), *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (1997a), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (1997b), *European Spatial Development Perspective – First official Draft*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (1999), *EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (2000), *TERRA – Un laboratoire expérimental en aménagement du territoire*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (?), *Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: um Quadro de Acção*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

COMISSÃO EUROPEIA (2004), *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo.

CORRÊA, M. Norberto (2002), Editorial: Ordenamento, Desordenamento – Quem és tu?, *Urbanismo*, Ano 4, Nº 12, p. 4-6.

CORREIA, Francisco Nunes (2005), Nota Preambular, in BRITO, Carlos (ed), *25 anos que mudaram o Algarve: O papel da CCR/CCDR no desenvolvimento algarvio*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Faro, p. 7-9.

CORREIA, Paulo V. D. (1995), PROT – Conteúdo, oportunidade e eficácia, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 22, p. 87-91.

DEPARTMENT OF CITY AND REGIONAL PLANNING, ECOTEC (2001), *Comparative Spatial Planning Methodologies Research Project*, Department of City and Regional Planning – Cardiff University e ECOTEC Research and Consulting Ltd.

Em linha, URL: [<http://www.wales.gov.uk/subiplanning/content/spatial/spatialresearchstudy-e.pdf>]

DUARTE, Rui Barreiros (2002), Editorial: Territórios em mudança, *Arquitectura e Vida*, Nº 27, p. 14.

ESER, Thiemo W., KONSTADAKOPULOS, Dimitros (2000), Power Shifts in the European Union? The Case of Spatial Planning, *European Planning Studies*, Vol. 8, Nº 6, p. 783-798.

ESPON – European Spatial Planning Observatory Network (2006), *ESPON project 2.3.1 Application and effects of the ESDP in the Member States*, Interreg Community Initiative.

FALUDI, Andreas (2000), The European Spatial Development Perspective - What next?, *European Planning Studies*, Vol. 8, Nº 2, p. 237-250.

FALUDI, Andreas (2001a), The European Spatial Development Perspective and the Changing Institutional Landscape of Planning, in ALBRECHTS, Louis, ALDEN, Jeremy, ROSA PIRES, Artur (eds) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot. p. 35-54.

FALUDI, Andreas (2001b), The Application of the European Spatial Development Perspective: Evidence from the North-West Metropolitan Area, *European Planning Studies*, Vol. 9, Nº 5, p. 663-675.

FALUDI, Andreas (2002a), Positioning European Spatial Planning, *European Planning Studies*, Vol. 10, Nº 7, p. 897-909.

FALUDI, Andreas (2002b), Unfinished business: European Spatial Planning in the 2000s, comunicação apresentada ao XVI Congresso da AESOP - Association of European Planning Schools, Volos – Grécia, 10-15 Julho.

Em Linha: URL [<http://fos.prd.uth.gr/prdweb/AESOP/schedule/index.html>]

FALUDI, Andreas (2003), Unfinished business: European Spatial Planning in the 2000s, *Town Planning Review – Special Issue on the Application of the European Spatial Development Perspective*, Vol. 74, Nº 1, p. 121-140

FALUDI, Andreas (2004), The European Spatial Development Perspective and North-west Europe: Application and the future, *European Planning Studies*, Vol. 12, Nº 3, p. 391-408.

FALUDI, Andreas, VAN DER VALK, Arnold (1994), *Rule and Order – Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

FALUDI, Andreas, WATERHOUT, Bas (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective*, Routledge, London.

FARINÓS DASÍ, Joaquín (2001), Reformulación y Necesidad de una Nueva Geografía Regional Flexible, *Boletín de la A.G.E.*, Nº 32, p. 53-71.

FARINÓS DASÍ, Joaquin, ROMERO GONZÁLEZ, Juan, SÁNCHEZ DE MADRIAGA, Inês (2005), Structural Problems for the Renewal of Planning Styles: the Spanish Case, *European Planning Studies*, Vol. 13, Nº 2, p. 217-235.

FERMISSON, João (1999), A gestão dos processos de desenvolvimento regional em Portugal: constrangimentos e práticas inovadoras, artigo apresentado ao VI Encontro Nacional da Associação Portuguesa de Desenvolvimento regional, Braga, 1 e 2 de Julho.

FERRÃO, João (2002), Policentrismo e coesão territorial: um novo papel para as “regiões”?, Europa, novas fronteiras – Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Nº 12, p. 31-37.

FERRÃO, João (2003), A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?, *Revista eure*, Vol. XXIX, Nº 89, p. 43-61.

FERRÃO, João (2004), Uma política regional para Portugal: sugestões para um programa de acção, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 37/38, p. 72-79.

FONSECA FERREIRA; António (2002), Editorial, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 33, p. 4-5.

FONSECA FERREIRA, António (2005), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian – Serviço de Educação e Bolsas, Lisboa.

GALVÃO, Sofia (2002), Temos um urbanismo medíocre, *Expresso*, Edição nº 1569, 23 de Novembro.

GASPAR, Jorge (1995), O novo Ordenamento do Território – Geografia e Valores, *Scripta Vetera – Edición Electrónica de Trabajos publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona. Em linha, URL: [<http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm>]

GASPAR, Jorge (2000), Para além da Geografia, *Arquitectura e Vida*, Nº6, p. 28-35.

GASPAR, Rosário (2003), Níveis de Planeamento em Portugal: Articulação existente *versus* Articulação desejável, *Urbanismo*, Nº 15, p. 36-41.

GOBIERNO DE NAVARRA (2005), *Estrategia Territorial de Navarra – Documento Final*,

GONÇALVES, Fernando (1989), *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1951-1988)*, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.

GUERREIRO, João (2002) O ordenamento do Algarve: um cerimonial simultaneamente solene e volúvel!, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 34, p. 78-88.

HALKIER, Henrik (2001), Regional Policy in Transition – A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark, *European Planning Studies*, Vol. 9, Nº 3, p. 323-338.

HARRIS, Nigel (2001), Spatial Development Policies and Governance in an Era of Globalisation and Localisation, in OECD (ed), *Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD, Paris, p. 33-58.

HEALEY, Patsy (1994), Chapter 1 – The Issues, in HEALEY, Patsy (ed.), *Trends in Development Plan-Making in European Planning Systems*, Working Paper nº 42, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle upon Tyne, p. 5-18.

HEALEY, Patsy (1997), The perception of Strategic Spatial Planning in Europe, in HEALEY, P., KHAKEE, A., MOTTE, A., NEEDEHAM, B. (eds.), *Making Strategic Spatial Plans*, UCL Press, London.

HEALEY, Patsy (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan Press Ltd, London.

HEALEY, Patsy (1998), Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning A*, Vol. 30, p. 1531-1546.

HEALEY, Patsy (2001), New Approaches to the Content and Process of Spatial Development Frameworks, in OECD (eds.), *Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD, Paris, p. 143-163.

HEALEY, Patsy (2004), The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28.1, p. 45-67.

HEALEY, Patsy, KHAKEE, Abdul, MOTTE, Alain, NEEDHAM, Barrie (1999), European Developments in Strategic Spatial Planning, *European Planning Studies*, Vol. 7, Nº 3, p. 339-355.

HENDERSON, Dylan, MORGAN, Kevin (2001), Regions as Laboratories: The Rise of Regional Experimentalism in Europe, in Gertler, M. e Wolfe, D. (Eds), *Innovation and Social Learning*, Macmillan.

HUDSON, Ray (2003), Fuzzy concepts and sloppy thinking: reflections on recent developments in critical regional studies, *Regional Studies*, Vol. 37, Nº 6-7, p. 741-746.

HUTTER, Gérard, WIECHMANN, Thorsten (2005), Back to the Future – Emergent Strategies in Strategic Spatial Planning, comunicação apresentada na Regional Studies Association International Conference “Regional Growth Agendas”, Aalborg, 28-31 de Maio. Em linha, URL: [\[http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/hutter.pdf\]](http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/hutter.pdf)

INTERNATIONAL CONFERENCE on “*European Space at High Resolution*” (2005), Sumário de apresentação da Conferência. Em Linha: URL:[\[http://www.elanews.com/dwl/Venice07102005.htm\]](http://www.elanews.com/dwl/Venice07102005.htm). Último acesso em 16.11.2005.

JANIN RIVOLIN, Umberto (2003), Shaping European Spatial Planning: how Italy’s experience can contribute, *Town Planning Review*, Vol. 74, Nº 1, p. 51-76.

JANIN RIVOLIN, Umberto, FALUDI, Andreas (2005), The hidden face of European spatial planning: innovations in governance, *European Planning Studies*, Vol. 13, Nº 2, p. 195-215.

JENSEN, Ole B., JORGENSEN, Ib, NIELSEN, Jan (1996), Interreg II C – A Loophole for Transnational Spatial Planning, *Nordrevy*, 5/6, pp. 13-19.

JENSEN, Ole B., RICHARDSON, Tim (2001), Nested Visions: New Rationalities of Space in European Spatial Planning, *Regional Studies*, Vol. 35, Nº 8, p. 703-717.

KEATING, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

KORESAWA, Atsushi, KONVITZ, Josef (2001), Towards a new role for Spatial Planning, in OECD (ed), *Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD, Paris, p. 11-32.

KUNZMANN, Klaus (1998), Spatial Development Perspectives for Europe 1972-97, in BENGTS, C. and Böhme, K. (eds), *The Progress of European Spatial Planning*, Stockholm, Nordregio, p. 49-57.

LAMEIRAS, José António, MIRANDA, Alberto M. B. (2000), Um diploma necessário, *Arquitectura e Vida*, Nº 3, p. 36-39.

LANDABASO, Mikel, MOUTON, Bénédicte, MIEDZINSKI, Michal (2003), Regional Innovation Strategies: a tool to improve social capital and institutional efficiency? Lessons from the European Regional Development Fund innovative actions, artigo apresentado à Conferência da Regional Studies Association “Reinventing regions in a global economy”, Pisa, 12-15 Abril. Em linha, URL:[<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/pisa03/landabaso.pdf> ]

LOPES, Ernâni (2003), As cidades precisam de uma estratégia, *Expresso*, Edição nº 1580, 8 de Fevereiro.

MARCÉN, José Antonio (2005) Movilidad sostenible e instrumentos de Ordenación del Territorio en Navarra, comunicação apresentada na II Jornada Técnica del Observatorio de la Movilidad Metropolitana, Pamplona, 14-15 Novembro.

MAILLAT, Denis (1995), Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy, *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 7, nº 2, p. 157-165.

Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território – MAOT (1999), *Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e valorização Ambiental*, Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, Lisboa.



Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Sustentável – MAOTDS (2005), *PROT 2006 – Orientações Gerais para a Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*.

Em linha, URL: <http://www.dgotdu.pt/Presentationlayer/ResourcesUser/Patricia/PROT2006.pdf>

MORGAN, Kevin (1997), The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies*, Vol. 31, Nº 5, p. 491-503.

MORGAN, Kevin (2004), Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale, *European Planning Studies*, Vol. 12, Nº 6, p. 871-889.

NEWMAN, Peter (2000), Changing Patterns of Regional Governance in the EU, *Urban Studies*, Vol. 37, Nº 5-6, p. 895-908.

NIJKAMP, Peter (1993), Towards a Network of Regions: The United States of Europe, *European Planning Studies*, Vol. 1, nº 2, p.149-168.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2000), Os princípios da nova lei de ordenamento do território: da hierarquia à coordenação, *CEDOUA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, nº 1, p. 21-37.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002), Evolução do Quadro Legal dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 34, p. 10-17.

OLIVEIRA, Luís Valente (2005), Prefácio, in BRITO, Carlos (ed), *25 anos que mudaram o Algarve: O papel da CCR/CCDR no desenvolvimento algarvio*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Faro, p. 11-15.

PARDAL, Sidónio (2003), Planeamento do Território e Legislação Urbanística, *Revista Urbanismo*, ano 5, Nº 14, p. 7-9.

PARR, John B. (2005), The Limits of Spatial Planning, comunicação apresentada na Regional Studies Association International Conference “Regional Growth Agendas”, Aalborg, 28-31 de Maio. Em linha, URL: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/parr.pdf>

PEDRAZZINI, Luisa (2005), Applying the ESDP through Interreg IIIB: a Southern Perspective, *European Planning Studies*, Vol. 13, Nº 2, p. 297-317.

PIRES, Luís Madureira (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

PLAZA GUTIÉRREZ, Juan Ignacio, ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (2003), Nueva cultura e gobierno del territorio en Europa, *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, Nº 61, p. 227-249.

POLVERARI, Laura, BACHTLER, John (2004), La dimensión territorial de la cohesión económica y social. Políticas regionales y planificación territorial en Europa, *in* ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds) (2004) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Ediciones TREA, S.L., Gijón, Espanha.

PORTAS, Nuno (1985), O PDM vale a pena?, *Cadernos Municipais*, Nº 30, p. 31-34.

PORTAS, Nuno (1986), O PDM (ainda) vale a pena? Ou a mesma questão, dois anos depois, *Cadernos Municipais*, Nº 37, p. 23-29.

PORTAS, Nuno (1995), Os Planos Directores como instrumentos de regulação, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 22, p. 22-32.

POWEL, Kay (2001), Devolution, Planning Guidance and the Role of the Planning System in Wales, *International Planning Studies*, Vol. 6, Nº 2, p. 215-222.

PRIEMUS, Hugo, ZONNEVELD, Wil (2004), Regional and Transnational Spatial Planning: Problems Today, Perspectives for the Future, *European Planning Studies*, Vol. 12, Nº 3, p. 283-297.

PROSTES DA FONSECA, Pedro (2002), Súmula – Territórios em Mudança, *Arquitectura e Vida*, Nº 27, p. 30-35.

PUTNAM, Robert D. (1993), The Prosperous Community, *The American Prospect*, Vol. 4, Nº 13, 21 de Março. Em linha, URL: [<http://www.prospect.org/print/V4/13/putnam-r.html>]

PÜTZ, Marco (2005), Regional Governance and the Role of Power in Strategic Spatial Policy Making, comunicação apresentada na Regional Studies Association International Conference “Regional Growth Agendas”, Aalborg, 28-31 de Maio. Em linha, URL: [<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/aalborg05/putz.pdf>]

RICHARDSON, Tim; JENSEN, Ole B. (1999), The trouble with the ESDP, North nº 6. Em Linha: URL [ <http://www.nordregio.se/north9906art.htm> ]

RICHARDSON, Tim, JENSEN, Ole B. (2000), Discourses of Mobility and Polycentric Development: a contested view of European Spatial Planning, *European Planning Studies*, Vol. 8, Nº 4, p. 503-520.

ROMERO GONZÁLEZ, Juan (2004), Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto, in ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Ediciones TREA, S.L., Gijón, Espanha, p. 215 – 232.

ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds) (2004), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Ediciones TREA, S.L., Gijón, Espanha.

ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (2004), Presentation, in ROMERO GONZÁLEZ, Juan, FARINÓS DASÍ, Joaquín (eds), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Ediciones TREA, S.L., Gijón, Espanha, p. 7-11.

ROSA PIRES, Artur (2001), Breaking the Ties with the Master Plan: Spatial Strategic Plans in Portugal, in ALBRECHTS, Louis, ALDEN, Jeremy, ROSA PIRES, Artur (eds) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot

ROSA PIRES, Artur (2002), Planeamento estratégico territorial e desenvolvimento sustentável, comunicação apresentada ao “Curso de Verão: Ambiente, Ruralidade e Desenvolvimento”, promovido pela AURN – Associação das Universidades da Região Norte, 18 de Julho.

ROSA PIRES, Artur (2005), The Fragile Foundations of European Spatial Planning in Portugal, *European Planning Studies* – Special issue on ‘Southern Perspectives on European Spatial Planning’, Vol. 13, Nº 2, p. 237-252.

ROSA PIRES, Artur, PINHO, Paulo, CONCEIÇÃO, Paulo (1995), The Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Portugal – Part I, Relatório apresentado à Comissão Europeia no âmbito da elaboração do documento “*The Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*”.

ROSA PIRES, Artur, ALBRECHTS, Louis, ALDEN, Jeremy (2001), Conclusions: Driving Forces for Institutional Change, in ALBRECHTS, Louis, ALDEN, Jeremy, ROSA PIRES, Artur (eds) *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot

ROSA PIRES, Artur, PAIVA, Marta, FERNANDES, Ângela (2003), Repensar o Planeamento Local à Luz do EDEC, artigo apresentado ao V Congresso Ibérico de Urbanismo, Viseu, 19-21 de Março.

SALVADOR, Regina (1998), *Balanço das Políticas de Desenvolvimento Regional – Perspectivas Económicas da Regionalização*, Fórum para a Competitividade, Lisboa.

SANTOS, Isabel (2000), Um plano pouco ordenado, *Revista Arquitectura e Vida*, nº 1, p. 38-43.

SCOTT, Allen J., STORPER, Michael (2003), Regions, Globalization, Development, *Regional Studies*, Vol. 37, Nº 6-7, p. 579-593.

SEOTC/MAOTDR, Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades / Ministério do Ambiente; Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2005), PROT 2006: Orientações Gerais para a Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, SEOTC/MAOTDR, Lisboa.

Em Linha: URL [<http://www.dgotdu.pt/PresentationLayer/ResourcesUser/Patricia/PROT2006.pdf>]

SHAPIRA, Philip (2001), Regional Planning and Innovation – Experiences in North America: Introduction to the Special Issue, *European Planning Studies*, Vol. 9, Nº 5, p. 571-574.

SHAW, David, NADIN, Vincent, WESTLAKE, Tim (1995), The Compendium of European Spatial Planning Systems, *European Planning Studies*, Vol. 3, p. 390-395.

SHAW, David, SYKES, Oliver (2005), European Spatial Development Policy and Evolving Forms of Territorial Mobilisation in the United Kingdom, *Planning, Practice & Research*, Vol. 20, Nº 2, p. 183-199.

SMITH, Helen Lawton, TRACEY, Paul, CLARCK, Gordon L. (2003), European Policy and the Regions: A Review and Analysis of Tensions, *European Planning Studies*, Vol. 11, Nº 7, p. 859-873.

SOARES, Luís Bruno (2002), A realidade incontornável da dispersão, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 33, p. 123-129.

SOARES, Luís Bruno (2004), Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 37/38, p. 96-102.

SOARES, Luís Bruno, LEBRE, Ana Maria (2000), *Estratégia de desenvolvimento, modelo territorial e ordenamento do território*, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Nº 31/32, p. 172-179.

TEIXEIRA, João (2005), *Portugal precisa de uma reforma urbana*, *Jornal Arquitecturas*, Nº 3, p. 44-45.

TEWDWR-JONES, Mark (2001a), *Complexity and Interdependency in a Kaleidoscopic Spatial Planning*, in ALBRECHTS, Louis, ALDEN, Jeremy, ROSA PIRES, Artur (eds) *The changing institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot, Hampshire.

TEWDWR-JONES, Mark (2001b), *Planning and the National assembly for Wales: generating distinctiveness and inclusiveness in a new political context*, *European Planning Studies*, Vol. 9, Nº 4, p. 553-562.

TEWDWR-JONES, Mark (2003), *Creating and Shaping Places with Purpose, Vision and Pride*, *International Planning Studies*, Vol. 8, nº 1, p. 3-8.

VV. AA. (2000), *Informe Comunidades Autónomas – 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

XVII Governo Constitucional (2005), *Programa do XVII Governo Constitucional*, Governo da República Portuguesa. Em linha, URL:

[[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC17/Programa/programa\\_p015.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Programa/programa_p015.htm)]

WELSH ASSEMBLY GOVERNEMENT, WAG (2001), *Wales Spatial Plan – Pathway to sustainable Development*, Consultation Document, National Assembly for Wales. Em linha, URL:

[<http://www.wales.gov.uk/subiplanning/content/spatial/wales-spatial-plan-cv-e.pdf>]

WELSH ASSEMBLY GOVERNEMENT, WAG (2003), *People, Places, Futures – The Wales Spatial Plan*, Consultation Draft, National Assembly for Wales. Em linha, URL:

[<http://www.wales.gov.uk/themesspatialplan/content/spatial-plan-full-e.pdf>]

WELSH ASSEMBLY GOVERNEMENT, WAG (2004), *People Places Futures – The Wales Spatial Plan*, National Assembly for Wales. Em linha, URL:

[<http://www.wales.gov.uk/themesspatialplan/content/spatial-plan-e.htm>]

WILLIAMS, Richard H. (1994), EU Spatial Policy, Planning and Development Plans, *in* HEALEY, Patsy (ed.), *Trends in Development Plan-Making in European Planning Systems*, Working Paper nº 42, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle upon Tyne, p. 176-183.

WILLIAMS, Richard H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman Publishing, London.

WILLIAMS, Richard H. (1999), Constructing the European Spatial Development Perspective: Consensus without a Competence, *Regional Studies*, Vol. 33, Nº 8, p. 793-797.

## **SÍTIOS WEB**

Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)

<http://www.dgotdu.pt/>

Estratégia Territorial de Navarra

<http://www.estrategianavarra.com/>

Nordregio

<http://www.nordregio.se/>

Regional Studies Association

<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/>

Wales Spatial Plan

<http://www.wales.gov.uk/themesspatialplan/index.htm>